

DER GEMEINNÜTZIGKEITSBEGRIFF IM DEUTSCHEN
SPARKASSENRECHT

Dissertation

vorgelegt

der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Johannes Gutenberg-Universität
zu Mainz

von

Hubert Zuber

Mainz 1968

1967



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41546219_0100

Der Gemeinnützigkeitsbegriff im deutschen
Sparkassenrecht

Dissertation

vorgelegt

der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Johannes Gutenberg-Universität
zu Mainz

von

Hubert Z u b e r
Regierungsrat

Mainz 1968

Hauptberichterstatter : Prof. Dr. Hubert Armbruster

Mitberichterstatter : Prof. Dr. Peter Schneider

Tag der mündlichen Prüfung : 22. Dezember 1967



G l i e d e r u n g

	Seite
Einleitung	1
I. Hauptteil	
Entwicklungsgeschichte des Gemeinnützigkeitsbegriffs außerhalb des Sparkassenrechts	
1. Der Gemeinnützigkeitsbegriff im römischen Recht	3
2. Der Gemeinnützigkeitsbegriff im germanischen Recht	4
3. Der Gemeinnützigkeitsbegriff im gemeinen Recht	5
4. Der Gemeinnützigkeitsbegriff im allgemeinen Landrecht	5
5. Weitere Entwicklungsgeschichte des Gemeinnützigkeitsbegriffs außerhalb des Sparkassenrechts	7
II. Hauptteil	
Entwicklungsgeschichte des Gemeinnützigkeitsbegriffs innerhalb des Sparkassenrechts	
1. Einführung	15
2. Leihhäuser und Waisenkassen	18
3. Erste Sparkassengründungen	20
4. Weitere Sparkassengründungen	23
5. Reglement vom 12. Dezember 1838	37
6. Ministerialerlasse	38
7. Mustersatzung von 1927	42
8. Preußische Verordnung von 1932	46
9. Zeitabschnitt von 1933 - 1945	48

	Seite
10. Periode nach 1945	48
III. Hauptteil	
Gemeinnützigkeitsbestimmungen in den Ländern	
1. Einführung	50
2. Vorschriften über die Rechtsstruktur der Sparkassen	54
3. Aufgabenbestimmungen	59
4. Die Verwendung der Überschüsse	75
5. Bestimmungen über die Sparkassenauf- lösung	87
6. Hauptmerkmale der sparkassenrechtlichen Gemeinnützigkeit (Zusammenfassung)	88
IV. Hauptteil	
1. Einführung	89
2. Sparkassen und soziale Marktwirtschaft	89
3. Betätigung der öffentlichen Hand auf dem Gebiet des Kreditwesens	99
4. Der Aufgabenkreis der Sparkassen	111
5. Die Sparkassenüberschüsse	133
6. Weitere Verhaltensweisen der Sparkassen	140
7. Die Überwachung des Gemeinnützigkeits- prinzips	142
8. Ergebnis	150
Anhang	

Literaturverzeichnis

- | | |
|---|---|
| Achterberg | Braunschweigische Staatsbank,
Zwei Jahrhunderte Zeitgeschichte,
Braunschweig 1965 |
| Aust | Der Wettbewerb in der Bankwirtschaft,
Frankfurt am Main 1963 |
| Bähr | Der Rechtsstaat, Kassel und
Göttingen 1864 |
| Balks | Die sparkasseneigene Gemeinnützigkeit
und ihr Einfluß auf die Geschäftspolitik
der Sparkassen, Diss. Leipzig (Handels-Hochschule)
1942 |
| Baudisch | Bedeutung der selbständigen
Existenzen im Handwerk, Sparkasse
1964 S. 39 |
| Becker, W-D. | Soziale Stellung des Kontensparers,
Sparkasse 1966 S. 19 |
| derselbe | Sparkassenentwicklung als Spiegel
des sozialen Fortschritts,
Sparkasse 1966 S. 115 |
| Berkenkopf-Forsthoff | Die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedien-
ung der Deutschen Bundesbahn,
Darmstadt 1958 |
| Bettermann-Nipperdey | Die Grundrechte, 4. Bd., 2. Halbband,
Art.: Freie Entfaltung der Persönlichkeit,
Berlin 1962 |
| Bilke | Die Gemeinnützigkeit der Sparkassen,
Deutsches Recht, Heft 17/18,
Berlin 1937 |
| Binder | Die Bundesbahn und ihre Konkurrenten,
Stuttgart-Degerloch 1961 |
| Bundesamt für gewerbliche
Wirtschaft | Bericht über das Ergebnis einer
Untersuchung der Konzentration
in der Wirtschaft (Konzentrations-
enquête), Bundestagsdrucksache
IV/2320 vom 5. Juni 1964 |
| derselbe | Anlagenband zur Konzentrations-
enquête, Bundestagsdrucksache zu
IV/2320 vom 9. Oktober 1964 |
| Burger-Weidinger | Das bayerische Sparkassenrecht,
München 1938 |

- IV -

Capeller	Der Konsumkredit in der Konsolidierung, Deutsche Sparkassenzeitung 1966 Nr. 69 S. 9
Clausen	Der Einfluß der Gemeinde auf die kommunale Sparkasse, Berlin 1964
Dannenbaum	Öffentlich-rechtliche Kreditanstalten, Berlin 1930
Deutsch	Der Begriff der Gemeinnützigkeit im Bankgewerbe, Bankwissenschaft 1930/31 S. 417
Dick	Die Verflechtung zwischen Sparkassen und Girozentralen, Berlin 1959
Düvel	Die neuen Partner im Industriekredit, Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 1961 S. 22
derselbe	Die Konkurrenz-Position der Öffentlichen, Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 1963 S. 318
Ehrenberg	Abbau oder Harmonisierung der Sparförderung? Sparkasse 1966 S. 245
Ellgering	Sozialpolitische Aspekte der Sparkassenarbeit, Sparkasse 1966 S. 404
Ersch-Gruber	Allgemeine Enzyklopädie der Wissenschaften und Künste, Leipzig 1853
Esch-Oberbillig	Sparkassenrecht in der Bundesrepublik, Loseblattsammlung, Düsseldorf-Mainz-Wiesbaden 1965
derselbe	Sparkassenrecht im Lande Rheinland-Pfalz, Bd. I, 2. Aufl., Mainz 1965
Eucken	Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 2. Aufl., Bern-Tübingen 1955
Eyermann-Fröhler	Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 3. Aufl., München und Berlin 1962
Felix	Besteuerung des Sparverkehrs der Kreditinstitute, dargelegt an § 4 Abs. 1 Ziff. 4 KStG, Steuer und Wirtschaft 1965 Nr. 7 S. 412
Finger	Eisenbahngesetze, Kommentar, 4. Aufl., München und Berlin 1962

Fischer-Schroeder	Preußische Bürgerliche Gesetzssammlung, I. Bd., Das Allgemeine Landrecht, Berlin 1901
Floitgraf	Steuerprivilegien und Wettbewerb im Bankwesen der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt am Main 1964
Flume	Konsumverzicht bis zur Altersgrenze, Handelsblatt Nr. 168/1966 S. 13
Forsthoff	Die öffentliche Körperschaft im Bundesstaat, Tübingen 1931
derselbe	Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1. Bd., Allg. Teil, 8. Aufl., München und Berlin 1961
Förster-Eccius	Theorie und Praxis des heutigen gemeinen preußischen Privatrechts, IV. Bd., 4. Aufl., Berlin 1883
Förster	Theorie und Praxis des heutigen gemeinen preußischen Privatrechts, III. Bd., 3. Aufl., Berlin 1874
Frick	Die Staatsaufsicht über die kommunalen Sparkassen, Berlin 1961
Fritz	Der Kampf zwischen den Sparkassen und den Banken, Diss. Würzburg 1927
Geiger	Zur Stellung der Sparkassenorganisation in Staat und Gesellschaft, Sparkasse 1966 S. 99
derselbe	Vermögensbildung und Sparkassenaufgabe, Sparkasse S. 420
derselbe	Alle Institutgruppen haben steuerliche Vorteile, Deutsche Sparkassenzeitung 1967 Nr. 28 S. 2
Gerth-Danco	Das Sparkassenrecht in Nordrhein-Westfalen, Stade-Köln 1958
derselbe	Das Sparkassenrecht in Nordrhein-Westfalen, Ergänzungsband (Satzungsrecht), Stade-Köln 1959
Grasmaier	Zur Wettbewerbssituation im Kreditgewerbe, Sparkasse 1967 S. 79
Grimm J. und W.	Deutsches Wörterbuch, 4. Bd., 2. Teil, Leipzig 1897
Gundermann	Das prämiengünstigte Vertragssparen, Sparkasse 1966 S. 26

- VI -

- Gundlach Gemeinwohl in Staatslexikon, Recht, Wirtschaft, Gesellschaft, 6. Aufl., Freiburg 1959 S. 737
- Günther Gemeinnützigkeit der Sparkassen in der Marktwirtschaft, Bankbetrieb 1964, Nr. 3 S. 53
- Haase-Wietek Festschrift der Landessparkasse zu Oldenburg aus Anlaß des 175-jährigen Bestehens (1786-1961)
- Hagenmüller Der Bankbetrieb,
Bd. I, Wiesbaden 1964
Bd. III, Wiesbaden 1964
- Hagenmüller-Güde Der Handwerkskredit der Sparkassen in Hessen, Frankfurt am Main 1965
- Hahn, M. Das neue Sparkassenrecht, Berlin 1928
- derselbe Handbuch der preußischen Sparkassengesetzgebung, Berlin 1920
- Hahn, R. Das neue Sparkassenrecht, Sparkasse 1952 S. 291
- Hamm, W. Kollektiveigentum
Die Rolle öffentlicher Unternehmen in der Marktwirtschaft, Heidelberg 1961
- Hamann Das Grundgesetz, Berlin 1956
- Hammel Die Sparkassen
ihre Entwicklung und Bedeutung in der Nachkriegszeit unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse in Rheinland und Westfalen, Diss. Köln 1927
- Henze Die Sparkassen haben öffentlichen Auftrag, Sparkasse 1960 S. 266
- derselbe Die Wettbewerbsenquete als Grundlage der Zusammenarbeit im Kreditwesen, Sparkasse 1963 S. 195
- derselbe Flurbereinigung ohne Flurbesichtigung, Sparkasse 1965 S. 122
- Henze-Schmidt Grundzüge der Geschichte des Sparkassenwesens, Stuttgart 1959
- Hesselbach Die gemeinwirtschaftlichen Unternehmen, Frankfurt am Main 1966

Heymann	Gutachten in Sachen der Kontokorrentgeschäfte der deutschen Sparkassen vom 31. August 1926, Die Sparkassen im Wettbewerb, Sparkasse 1965 S. 106
Hoffmann, J.	Die Bank, Wiesbaden 1952
derselbe	Die Sparkassen und die Bankenkrise 1931, Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 1964 Heft 3
derselbe	Ein Flurbereinigungsgutachten auf dem Rücken der Sparkassen, Sparkasse 1964 S. 5
derselbe	Soziale und liberale Sparkassenpolitik, Sparkasse 1965 S. 3
derselbe	Die Liberalisierung hängt am Sparzins, Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 1966 S. 27
derselbe	Der Verband als Aufgabe, Sonderdruck aus Sparkasse Heft 13 vom 1. Juli 1966
derselbe	Der Weg der Sparkassenpolitik, Stuttgart 1966
Hoffmann-Sprengel-Falter-Hahn-Busch	Die neue Mustersatzung, Sparkasse 1953 S. 115
Horak	Die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand in der Bundesrepublik Deutschland und ihre Probleme, Köln und Opladen 1964
Ipsen	Rechtsfragen zur "Ausgliederung" des Werbefernsehens, Neue Juristische Wochenschrift 1963 S. 2102
Jakob	Sparkassen früher und heute, Deutsche Sparkassenzeitung 1964 Nr. 26
Janberg	Zum Wettbewerb in der Bankwirtschaft, Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 1963 S. 366
derselbe	Banken und Sparkassen im Wettbewerb, Frankfurt/Main 1966
derselbe	Die Verlustgeschäfte der Sparkasse, Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 1966 S. 72
derselbe	Steuerprivilegien und Ertragskraft der Sparkassen, Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 1966 S. 692

- VIII -

- Kaser Römisches Privatrecht, 3. Aufl.,
München und Berlin 1964
- Kerner Die Sparkasse, Nürnberg 1954
- Kleine Die Sparkassenprivilegien
existieren doch,
Der Volkswirt 1960 S. 1492
- Kleiner, E-E. Die öffentlichen Sparkassen als
private Unternehmungen, als un-
selbständige und als selbständige
öffentliche Anstalten,
Diss. Heidelberg 1930
- Klüber Sparkasse und Gewährverband,
Sparkasse 1965 S. 233
- derselbe Führt das Steuerprivileg der Spar-
kassen zu einer grundgesetzwidrigen
Wettbewerbsverzerrung, Sparkasse
1967 S. 76
- Knappik Kreissparkasse Detmold, Älteste
Sparkasse Deutschlands (Gutachten),
Detmold 1964
- Knaurs Lexikon, 2. Aufl., München 1966
- vKnebel-Doeberitz Das Sparkassenwesen in Preußen,
Berlin 1907
- Koch Allgemeines Landrecht, 3. Bd.,
8. Aufl., Berlin und Leipzig 1886
- Koch Betrachtungen zum Ministerialerlaß
vom 15. April 1921, betr. den Ge-
schäftsbereich der Sparkassen,
Bank-Archiv, XV. Jahrg., Nr. 15, S.233
- derselbe Die Betätigung der Sparkassen und die
Novelle zum Reichsstempelgesetz vom
26. Juli 1918, Bank-Archiv,
XVII. Jahrg., Nr. 22 S. 227
- derselbe Die Entwicklung und Bedeutung der
Deutschen Sparkassen unter Berück-
sichtigung des Ministerialerlasses
vom 23. Mai 1924, Bank-Archiv,
XVIII. Jahrg., Nr. 18 S. 237
- vKöppen Das Eigenkapital der Kreditinstitute,
Wiesbaden 1966
- Korte-Oberhofer Zur Verweildauer von Spareinlagen,
Sparkasse 1966 S. 253

- IX -

Kraft	Die steuerrechtliche Gemeinnützigkeit, Vierteljahresschrift für Steuer- und Finanzrecht, Berlin 1932 S. 339
Krämer	Das zweite Satzungsgebot, Sparkasse 1964 S. 367
Krüger	Zum Tatbestand der Steuereinsparungen der Großbanken, Sparkasse 1965 S. 15
derselbe	Ertragskraft und Steuervergünstigungen, Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 1966 S. 222
Kühn	Prinzip der Gemeinnützigkeit hat sich bewährt, Deutsche Sparkassenzeitung 1963 Nr. 39
Landé-Hermes	Das allgemeine Landrecht für die preußischen Staaten, 5. Aufl., Berlin 1931
Lohe	Gemeinnützigkeit der öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten; eine Prinzipienfrage, Bank-Archiv 1924/25 Nr. 6 S. 115
Lohr	Satzungsgewalt und Staatsaufsicht, Stuttgart 1963
Lücke	Kommunale Bindung und gesellschaftspolitischer Auftrag der Sparkassen, Sparkasse 1966 S. 413
vMalchus	Die Sparkassen in Europa, Heidelberg und Leipzig 1838
vMangoldt-Klein	Das Bonner Grundgesetz, Berlin und Frankfurt 1961
Marquardt-Perdelwitz	Das preußische Sparkassenrecht, Berlin 1933
Maunz-Dürig	Grundgesetz, München und Berlin 1961
Mellerowicz	Die öffentlichen Banken in der deutschen Bankwirtschaft, Berlin 1934
Merk	Der Gedanke des gemeinen Besten in der deutschen Staats- und Rechtsentwicklung, Weimar 1934
Meyers	Handbuch über die Wirtschaft, Mannheim 1966

- Müller-Armack Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, Hamburg 1947
- Müller-Löffelholz Bank-Lexikon, Wiesbaden 1963
- Muthesius, P. Alle Banken für alle,
Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 1964 Heft 4
- Nebinger Verwaltungsrecht, Allgemeiner Teil,
2. Aufl., Stuttgart 1949
- Neubohn Die Marktstellung der Sparkassen im
Handwerkskredit, Deutsche Sparkassenzeitung 1967 Nr. 29 S. 2
- Neumann Der deutsche Privatbankier, Wiesbaden 1965
- Nipperdey-Schneider, H. Die Steuerprivilegien der Sparkassen,
München und Berlin 1966
- Oeckinghaus Errichtung von Kreissparkassen -
Zweigstellen in kreisangehörigen
Städten und Gemeinden mit eigener
Sparkasse, Sparkasse 1962 S. 83
- Oeckinghaus Sparkassenrecht im Lande Nordrhein-
Westfalen, Loseblattsammlung, Bd. 1,
2. Aufl., Düsseldorf-Wiesbaden 1966
- Oettle Voraussetzungen und Folgen einer
unternehmungsweisen Führung der
Deutschen Bundesbahn, Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis 1964
S. 385
- derselbe Die gegenwärtige Bedrängnis der
Deutschen Bundesbahn in öffentlich-
wirtschaftlicher Betrachtung, Betriebswirtschaftliche Forschung und
Praxis 1966 S. 74
- Paschke Die Gemeinnützigkeit als sozial-
wissenschaftliche Kategorie,
Sparkasse 1964 S. 51
- derselbe Gemeinnützigkeit im Kreditwesen,
Sparkasse 1964 S. 366
- Perdelwitz-Fabricius-
Kleiner Das preußische Sparkassenrecht,
2. Aufl., Unv. Nachdruck,
Berlin und Köln 1955

Perdelwitz-Koebe	Gesetz, betr. die Anlegung von Sparkassenbeständen in Inhaberpapieren vom 23. Dezember 1912 (Sparkassenanlegungsgesetz), Kommentar, Berlin 1937
Philipsborn	Handwörterbuch der Wohlfahrtspflege, Berlin 1929
Pröhl	Lexikon des Kreditwesens, Peine 1951
Rehbein-Reincke	Allgemeines Landrecht, 3. Bd., 5. Aufl., Berlin 1894
Reuss-Jantz	Sozialstaatsprinzip und soziale Sicherheit, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 10/1960
Riewald	Die Gemeinnützigkeit im Steuerrecht, Betriebsberater 1954 S. 385
Ritschl	Gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung und eigenwirtschaftliche Betriebsführung der Deutschen Bundesbahn, Die öffentliche Wirtschaft 1960 S. 171
Sellien, R.-Sellien, H.	Gablers Wirtschaftslexikon, II. Bd., 6. Aufl., Wiesbaden 1965
Siburg	Zum Gutachten Nipperdey-Schneider, Sparkasse 1966 S. 166
Simon	Das neue Sparkassenrecht, Berlin 1928
Sohm-Mitteis	Institutionen, Geschichte und System des römischen Privatrechts, 17. Aufl., Berlin 1923
Sommer	Geistesgeschichte der deutschen Sparkassen, Berlin 1935
Sprenkel	120 Jahre Sparkassenrecht, Sparkasse 1958 S. 195
derselbe	Die Selbständigkeit der Sparkassen im Verhältnis zum Gewährträger, Sparkasse 1965 S. 248
Szagunn-Neumann	Gesetz über das Kreditwesen, Kommentar, Stuttgart 1961
Schex	Zum Begriff Universalbank, Sparkasse 1965 S. 256

Schierjott	Die rechtliche Stellung der deutschen öffentlichen Sparkassen, Diss. Köln 1927
Schiller	Stabilität und Wachstum als wirtschaftspolitische Aufgabe, Sparkasse 1967 S. 67
Schlierbach	Kommentar zum Hessischen Sparkassengesetz, Stuttgart 1958
derselbe	Kommentar zu den Hessischen Muster-satzungen A und B für kommunale Sparkassen, Stuttgart 1961
Schmid-Brämer	Das Sparkassenwesen in Deutschland, Berlin 1864
Schmidt, D.	Zum Regional- und Subsidiaritätsprinzip im Sparkassenrecht, Sparkasse 1962 S. 181
derselbe	Die Schulsparerlasse sind verfassungsgemäß, Sparkasse 1967 S. 71
Schork	Gesetz über das Kreditwesen mit Begründung, Durchführungsvorschriften und Anmerkungen, 2. Aufl., Stuttgart 1963
Schramke	Erfolgswürdigung bei gemeinwirtschaftlichen Unternehmen, Sparkasse 1965 S. 314
Stadelmayer	Die öffentliche Sparkasse, Leipzig 1935
Starck	Die Steuerprivilegien der Sparkassen, Buchbesprechung, Neue Juristische Wochenschrift 1966 S. 1018
Stützel	Die Aufgaben der Banken in der Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik und die demgemäß anzustrebende Organisation des Bankenapparates, Gutachten dem Bundesminister für Wirtschaft erstattet, Saarbrücken 1962
derselbe	Die Aufgaben der Banken in der Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik und die demgemäß anzustrebende Organisation des Bankenapparates, Saarbrücken 1964
Stützer	Ist unser Bankensystem reformbedürftig? Sparkasse 1965 S. 246

- XIII -

Thieme	Subsidiaritätsprinzip im Sparkassenrecht, Sparkasse 1962 S. 179
Thoden	Die Patriotische Gesellschaft in Hamburg und die Anfänge des Sparkassenwesens, Sparkasse 1939 S. 1
Trende	Geschichte der deutschen Sparkassen, Stuttgart 1957
vTucher	Privatbanken bejahren Wettbewerb, Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 1963 S. 321
Twiehaus	Die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute, Göttingen 1965
Verpaalen	Der Begriff des Gemeinwohls bei Thomas von Aquin, Heidelberg 1954
Völling	Rechtsstellung und Aufgaben des Sparkassenrats, Stuttgart 1962
Weigelt	Die rechtliche Natur der kommunalen Sparkasse und der Begriff der öffentlichen Sparkasse im Reichsrecht, Reichs- und Preußisches Verwaltungsblatt 1931 Nr. 48 S. 952
Weisser	Die Lehre von den öffentlichen und sogenannten gemeinnützigen Wirtschaften, Finanzarchiv NF Bd. 4/1937 S. 74
derselbe	Gemeinnützigkeit heute, Göttingen 1964
derselbe	Gemeinnützigkeit und Paritätspostulat, Sparkasse 1964 S. 343
Weller	Zur Kostenstruktur des Handwerks, Sparkasse 1964 S. 388
Will	Die Deutschen Sparkassen -Entwicklung-Organisation-Bedeutung, Stuttgart-Berlin 1935
Wippo,W.	Das Gemeinnützigkeitsprinzip der westdeutschen Sparkassen als betriebswirtschaftliche Maxime, Dipl.Arbeit Münster 1962
Wolff,H.	Verwaltungsrecht I, 5. Aufl., München und Berlin 1963
derselbe	Verwaltungsrecht II, München und Berlin 1962

- Wünsch Besondere sparkassenrechtliche Liquiditätsvorschriften, Sparkasse 1965 S. 462
- Zippel Sparkassen und Girozentralen im langfristigen Industriegeschäft, Sparkasse 1965 S. 261
- o.V. Materialien zur Erneuerung des Sparkassenrechts, herausgeg. von der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Sparkassen- und Giroverbände und Girozentralen e.V. Bonn, Stuttgart 1953
- o.V. Praktizierte Gemeinnützigkeit, Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 1961 S. 67
- o.V. Gemeinnützigkeit, Deutsche Sparkassenzeitung 1961 Nr. 66 S. 3
- o.V. Die öffentlichen Sparkassen in der deutschen Kreditwirtschaft, (Studie des Verbandes der privaten Kreditinstitute in Bayern), München 1963
- o.V. Sparkassen im Mittelstandskredit, Sparkasse 1963 Heft 7
- o.V. Wettbewerb in der Kreditwirtschaft, Sparkasse 1963 S. 232
- o.V. Die Marktstellung der Sparkassenorganisation - Struktur und Einlagen der Kredite - Sparkasse 1963 Heft 20
- o.V. Wettbewerb in der Kreditwirtschaft, Sparkasse 1963 Heft 15/16
- o.V. Gemeinnützigkeit neu interpretiert, Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 1963 S. 745
- o.V. Gemeinnützigkeit und Sozialerträge, Bankbetrieb 1964 Nr. 6
- o.V. Schlechte Ertragslage ist kein Beweis für Gemeinnützigkeit, Bankbetrieb 1964 S. 189
- o.V. Die Sparkassen vor und nach 1933, Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 1964 S. 59
- o.V. Gemeinnützigkeit in der Praxis, Deutsche Sparkassenzeitung 1964 Nr. 24

- o.V. Falsche Vorstellungen über die
Gemeinnützigkeit, Deutsche Spar-
kassenzeitung 1964 Nr. 29
- o.V. Wettbewerbsneutralität, Deutsche
Sparkassenzeitung 1964 Nr. 70
- o.V. Gemeinnützig und wirtschaftlich,
Deutsche Sparkassenzeitung 1964
Nr. 74
- o.V. Gemeinnützigkeit und Paritäts-
postulat, Deutsche Sparkassenzeitung
1964 Nr. 89
- o.V. Neue Töne im Streit, Zeitschrift
für das gesamte Kreditwesen 1964
S. 959
- o.V. Die Sparkassen im Wettbewerb, Zeit-
schrift für das gesamte Kreditwesen
1965 S. 102
- o.V. Entwicklung des Geschäftsvolumens
bei den Kreditinstituten 1953-1964,
Sparkasse 1965 S. 237
- o.V. Sparkassen und Girozentralen im
ersten Halbjahr 1965,
Sparkasse 1965 S. 388
- o.V. Test für die Freiheit,
Sparkasse 1967 S. 102

Festschriften, Geschäfts-, Jahres-, Monatsberichte

Bilanz der Leistung,
125 Jahre Kreissparkasse Alzey,
Festschrift 1963

130 Jahre Stadtparkasse Augsburg,
Jubiläumsbericht 1951

140 Jahre Städtische Sparkasse Bamberg, 1825-1965
Festschrift

125 Jahre im Dienste der Wirtschaft,
Stadtparkasse Bielefeld 1950, Festschrift

125 Jahre Praktizierte Gemeinnützigkeit,
Festschrift der Kreis-Sparkasse Bingen, 1960

Die Sparkasse in Bremen,
Geschäftsbericht 1966

Die Sparkasse in Bremen und Landesbausparkasse Bremen,
Geschäftsbericht für das Jahr 1964

Die Sparkasse in Bremen, 1825-1925,
Festschrift

150 Jahre Stadt- und Kreissparkasse Darmstadt
1808-1958, Festschrift

Kreissparkasse Detmold,
Festschrift 1963

Frankfurter Sparkasse von 1822 (Polytechnische
Gesellschaft), Festschrift 1962

Frankfurter Sparkasse von 1822,
Festschrift von 1922

Über 140 Jahre Frankfurter Sparkasse 1822,
Festschrift

Städtische Sparkasse zu Göttingen,
Festschrift 1965

150 Jahre Städtische Sparkasse zu Göttingen,
1801-1951, Festschrift

125 Jahre Kreissparkasse Groß-Gerau, 1826-1951,
Festschrift

Organisations-Plan der Hamburger Sparcassee,
Hamburg 1827

Bezirkssparkasse Heidelberg,
Geschäftsbericht 1964

125 Jahre Bezirkssparkasse Heidelberg,
Festschrift

100 Jahre Städtische Sparkasse Heidelberg, 1831-1931,
Festschrift

125 Jahre Bezirkssparkasse Heppenheim (Bergstraße),
1830-1955, Festschrift

Geschichte der Kieler Spar- und Leikasse 1796-1936,
Herausg. vom Vorstand der Kieler Spar- und Leihkasse,
Städtische Sparkasse in Kiel, Selbstverlag 1942

Quellenband zur Geschichte der Kieler Spar- und
Leihkasse, Kiel 1941

150 Jahre Städtische Sparkasse Koblenz 1804-1954,
Festschrift

125 Jahre Sparkasse der Stadt Köln 1826-1951,
Festschrift

Die Spar- und Anleihe-Kasse zu Lübeck 1817-1957,
Festschrift

Denkschrift zum 100-jährigen Bestehen der
Städtischen Sparkasse Mainz, 1927

125 Jahre Kreissparkasse Nürnberg,
Festschrift 1966

Chronik der Kreissparkasse Nürnberg, 1961

100 Jahre Städtische Sparkasse Worms,
Festschrift 1938

Bericht der Sparkassenvereinigung der Europäischen
Wirtschaftsgemeinschaft 1963-1966,
Karlsruhe 1966

Das Sparkassenwesen der Welt,
Zeitschrift des Internationalen Instituts der Spar-
kassen, Amsterdam Nr. 2 März/April 1966

Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank für das
Jahr 1965

Jahresbericht 1965/66 der Gemeinschaft zum Schutz
der Sparer

Jahresbericht 1965 des Deutschen Sparkassen- und
Giroverbandes e.V.

Jahresbericht 1964/65 des Bundesverbandes des Privaten
Bankgewerbes e.V.

Jahresbericht 1961 des Deutschen Sparkassen- und
Giroverbandes e.V.

Jahresbericht 1960 des Deutschen Sparkassen- und
Giroverbandes e.V.

Monatsberichte der Deutschen Bundesbank,
Juni 1966

Monatsberichte der Deutschen Bundesbank,
Februar 1966

Monatsberichte der Deutschen Bundesbank,
Dezember 1961

Monatsberichte der Deutschen Bundesbank,
März 1961

Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich 1904

Wegweiser durch deutsche Aktiengesellschaften
der Bayerischen Hypotheken- und Wechselbank,
Ausgabe 1966, München und Darmstadt 1966

E i n l e i t u n g

Der Begriff Sparkasse wird von keiner Rechtsnorm erläutert (1). Es ist daher auf die Begriffsbestimmung zurückzugreifen, die sich in der Rechtsprechung (2) und Literatur (3) herausgebildet hat. Sparkassen sind hiernach g e m e i n n ü t z i g e , mündelsichere, rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts unter der Gewährträgerschaft von Gemeinden, Landkreisen oder Zweckverbänden. Die Kassen pflegen den Sparsinn in der Bevölkerung. Sie betreiben das Spareinlagengeschäft und dienen der örtlichen Kreditversorgung unter besonderer Ausrichtung auf den Mittelstand und die wirtschaftlich schwächeren Bevölkerungskreise. Die Sparkassen führen darüber hinaus die sonstigen in der Satzung vorgesehenen Geschäfte durch.

Der Geschichte des Sparkassenwesens liegt zugleich die Entwicklung des sparkasseneigenen Gemeinnützigkeitsbegriffs - ausgehend vom armenrechtlichen Fürsorgegedanken bei den ersten Leihhäusern und Sparkassen bis zum heutigen modernen Inhalt - zugrunde. Es ist daher erforderlich, zunächst die geschichtliche Entwicklung des Wortes innerhalb

- (1) Esch-Oberbillig, Sparkassenrecht in der Bundesrepublik, Loseblattausgabe, Düsseldorf-Mainz-Wiesbaden 1965, Anm. 2 zu § 1 des Sparkassengesetzes (SpG), S. 3 f; Felix in Steuer und Wirtschaft, 1965 Nr. 7 S. 414 f Anm. 9 mit weiteren Hinweisen; Frick, Die Staatsaufsicht über die kommunalen Sparkassen, Berlin 1962, S. 85 f; Heymann, Gutachten vom 31. August 1926, in Die Sparkassen im Wettbewerb, Bonn 1964, Studie des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes e.V., S. 85 f; Lohr, Satzungsgewalt und Staatsaufsicht, Stuttgart 1962, S. 19; Oeckinghaus, Loseblattausgabe, Sparkassenrecht im Lande Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf-Wiesbaden 1966, Bd. 1 Anm. 1 zu § 1 SpG; Perdelwitz-Fabricius-Kleiner, Das Preußische Sparkassenrecht, Berlin-Köln 1955, Anm. 1 a zu § 1 der Mustersatzung (MuSa) S. 164 ff; Schierjott, Die rechtliche Stellung der deutschen öffentlichen Sparkassen, Diss. Köln 1927, S. 11; Schlierbach, Komm. zum Hess. SpG S. 33 ff; Szagunn-Neumann, Gesetz über das Kreditwesen, Komm., Stuttgart 1961 S. 465; Weigelt, Die rechtliche Natur der kommunalen Sparkasse und der Begriff der öffentlichen Sparkasse im Reichsrecht, RuPrVB1. 1931 Nr. 48 S. 952.

den Sparkassenrechts - vornehmlich in Preußen - insoweit Ansätze zur Begriffsbildung erkennbar sind, kurz aufzuzeigen. Diesen Ausführungen wird - zum besseren Verständnis des Gemeinnützigkeitsbegriffs überhaupt - eine zusammengefaßte allgemeine Begriffsgeschichte vorangestellt. Nach diesem historischen Teil soll dann versucht werden, die Grundlagen zur Klärung des Gemeinnützigkeitsbegriffs in den Sparkassengesetzen und Mustersatzungen der Länder darzustellen und den Begriffsinhalt herauszuarbeiten. Schließlich wird zu untersuchen sein, ob die heutige Tätigkeit der Sparkassen noch dem genannten geschäftspolitischen Verhaltensprinzip gerecht wird.

- (2) OVG Lüneburg, Urt. vom 15. April 1966 - V OVG A 115/63 - (unveröff.); OVG Münster, Urt. vom 20. Oktober 1965, Sparkasse 1966 S. 148 ff; Hess. VGH, Urt. vom 23. März 1965, Sparkasse 1966 S. 342 ff; VG Kassel, Urt. vom 15. November 1962 - VG Nr. IV 416/62 - (unveröff.). Siehe auch RFH, Urt. vom 10. Mai 1938, RStBl. S. 631; RFH, Urt. vom 23. Mai 1935, RStBl. S. 1049 f; RFH, Urt. vom 19. August 1930, RStBl. S. 814; RFH, Urt. vom 19. November 1929, RStBl. 1930 S. 43; RFH, Urt. vom 10. Oktober 1929, RFH 26, 38 ff (45); RFH, Urt. vom 25. Januar 1922, RFH 8, 108 ff (110); RFH, Urt. vom 22. April 1921, RFH 5, 240; RFH, Urt. vom 10. Dezember 1919, RFH 2, 70 ff (72-75).
- (3) Clausen, Der Einfluß der Gemeinde auf die kommunale Sparkasse, Berlin 1964, S. 27; Esch-Oberbillig, aaO., S. 5; Frick, aaO., S. 86 f; Lohr, aaO., S. 30; Oeckinghaus, aaO., s. Anm. (1); Schierjott, aaO., S. 2 und 7; Schlierbach, aaO., S. 33.

I. H a u p t t e i l

1. Der Gemeinnützigkeitsbegriff im römischen Recht.

Im römischen Recht, das zwischen dem *ius privatum* (1) und *ius publicum* (2) unterschied, spielte der Gemeinnützigkeitsgedanke keine entscheidende Rolle. Zwar kamen in der klassischen Zeit bereits unselbständige Stiftungen vor. Es waren Vermögenszuwendungen an Private oder Gemeinden mit der Auflage, das Erhaltene für einen "wohlthätigen Zweck" einzusetzen. Diese "*piae causae*" waren nicht allein auf kirchliche Zwecke beschränkt (3). Bet-, Findel-, Kranken- und Waisenhäuser sowie beispielsweise Altersheime fielen hierunter(4). Eine besondere Privilegierung des gemeinnützigen Zweckes wegen ist jedoch nicht festzustellen.

Auch die "*res extra commercium*" leistete für die historische Entwicklung des Gemeinnützigkeitsbegriffs keinen Beitrag. *Extra commercium* waren die *res divini iuris* (5) und gewisse *res humani iuris* (6) sowie die *res publicae* (7). Die Verbindung mit einem menschlichen Handeln fehlte. Ferner war der Begriffswandel der *res publica* auf den Gemeinnützigkeitsgedanken ohne Einfluß. Ursprünglich gehörte das gesamte Eigentum des *populus romanus* zu den *res publicae*. Es stand außerhalb des privaten Rechts. Nunmehr entwickelten sich Personenmehrheiten; zunächst die Gemeinden, dann der Staat, die auf dem Gebiet des Privatrechts als vermögensfähig angesehen wurden (8). Nach justinianischem Recht waren als *res publicae* nur noch die "*res publicae publico usui destinatae*"(9) anzusehen (10). Auch diese "gemeinnützigen" *res publicae* stellten aber nur Beziehungen zu Sachen her.

(1) *Quod ad singulorum utilitatem spectat.*

(2) *Quod ad statum rei publicae spectat; Ulpianus Libro 1 inst., § 4 J eod. 1, 1; D I, 1.1.*

(3) S. Libro 19, Codex de sacros, ecclesiis I, 2 (vel in xenodochium vel in orphanotrophium vel in ptechotrophium), Libro 35, Codex de ep. et cler. I, 3, Libro 38 eod.

(4) Kaser, Römisches Privatrecht, München und Berlin 1964, S. 74.

Die universitates personarum sind zu erwähnen. Sie umfaßten die civitates, municipia, corpora collegia, ferner beispielsweise Korporationen von Handwerkern, die societates publicanorum, argentifodinarum, salinarum sowie schließlich die sodalitates. In der justinianischen Zeit erfolgte die Ausdehnung des universitas-Begriffs auf den Verein. Allmählich traten neben die staatlichen Tätigkeiten private Betätigungen, die nicht Erwerbszwecken dienten. Erste Ansätze zum Begriff der Gemeinnützigkeit sind hier festzustellen.

2. Germanisches Recht.

Im germanischen Rechtskreis hat sich ein Gemeinnützigkeitsbegriff - als Gegensatz zu eigennützigem Handeln - nicht bilden können (11). Privateigentum am Grund und Boden war noch unbekannt. Land wurde den einzelnen von der Gesamtheit nur zur Nutzung ("Allmende") überlassen (12). Die Germanen besaßen ein persönliches, genossenschaftliches Band mit gegenseitiger Unterstützungspflicht (13). Die nachbarliche Solidarität war der Kern der Gemeinschaft (14).

(5) Res sacrae, religiosae, sanctae.

(6) Res communes omnium : aer, aqua profluens; mare ac litora maris.

(7) Insbesondere publico usui.

(8) Kaser, aaO., S. 71 f.

(9) Die dem Gemeingebrauch dienten.

(10) Sohm-Mitteis, Institutionen, Berlin 1923, § 47 I b.

(11) Mitteis, Deutsche Rechtsgeschichte, München und Berlin 1954, S. 10.

(12) Tacitus, Germania 26. Kapitel; Caesar, De bello Gall. IV, 1; VI, 22.

Der etymologische Ursprung der Allmende ist zweifelhaft; vgl. vAmira, Grundriß des germanischen Rechts, Straßburg 1913, S. 193; Brunner, Deutsche Rechtsgeschichte, Bd. I, Leipzig 1906, S. 87.

(13) Mitteis, aaO., S. 13.

(14) Mitteis, aaO., S. 13.

Im frühen Mittelalter wurde das Ackerland in das Eigentum einzelner Wirtschaftler überführt. Die Rechtsordnung des Einzelhofsystems trat an die Stelle der Dorfsiedlung. Die gemeinsame Nutzung der Allmende bestand daneben weiter. Dies Nebeneinander von "Eigen" und "Allmende" hat zur Begriffsentwicklung des gemeinsamen Nutzens beigetragen (15). Als jedoch mit dem ausgehenden Mittelalter die Landesherren das "Obermärkeramt" als ein ihnen zustehendes Hoheitsrecht in Anspruch nahmen (16), hat sich dies nachteilig auf die "gemeinnützigen" Betätigungen ausgewirkt.

3. Gemeines Recht.

Festgestellt wurde, daß im römischen und germanischen Recht der Gemeinnützigkeitsbegriff keine herausragende Bedeutung erlangt hat. Auch für das gemeine Recht können insoweit nur - beispielhafte - Ansätze aufgezeigt werden. Glück (17) zum Beispiel definiert den Begriff der universitas personarum als eine "vom Staate oder desselben überhaupt ausdrücklich genehmigte oder privilegierte Gesellschaft, die zu einem fort-dauernden gemeinnützigen Zweck sich verbunden hat". Die Gemeinnützigkeit erforderte einen Endzweck, "welcher mit dem gemeinen Zweck des Staates in einer gewissen Verbindung stand" (18). In den pia corpora sah Mühlenbruch (19) Anstalten zu einem religiösen, wohltätigen Unterrichts- und Bildungszweck, mit dem Rechtscharakter einer juristischen Person.

4. Allgemeines Landrecht.

Dagegen hat der Gedanke der Gemeinnützigkeit im Allgemeinen Landrecht (ALR) eine besondere Ausgestaltung erfahren. Der Teil II 6. Titel § 1 ff in Verbindung mit Teil I 17. Titel

(15) Vgl. Merk, Der Gedanke des gemeinen Besten in der deutschen Staats- und Rechtsentwicklung, Weimar 1934, S. 6 (Reichsordnung Ludwig des Frommen, 817); S. 7 (Straßburger Abkommen zwischen Ludwig dem Deutschen und Karl dem Kahlen, 842); S. 7 (Vertrag zwischen den Söhnen Ludwigs des Frommen, 851); S. 10 (Mainzer Konzil, 847); S. 17, 28, 35 ff.

§ 169 ff ALR handelten "von Gesellschaften überhaupt und von Korporationen und Gemeinen insonderheit" sowie "von Gemeinschaften, welche durch Vertrag entstehen". Auch die Verfolgung vermögensrechtlicher Interessen schloß hiernach die Möglichkeit einer gemeinnützigen Betätigung nicht aus.

Teil II 6. Titel § 25 ALR stellte den Grundsatz auf, daß "die Rechte der Korporationen und Gemeinen nur solchen vom Staate genehmigten Gesellschaften zukommen, die sich zu einem fortdauernden gemeinnützigen Zwecke verbunden haben". Kraft Gesetzes waren hierbei als Korporationen außer dem Staate die Provinzen, Kreise, Stadtgemeinden, Dorfgemeinden, Kirchengemeinden, Schulgemeinden, Universitäten, Innungen und schließlich die Armenanstalten anerkannt (20). Der Zweck mußte ein gemeinnütziger sein. Er durfte nicht nur Einzelinteressen verfolgen, sondern diene der Förderung "einer ganzen Klasse von Individuen" (21). Bei Koch (22) ist "die Gemeinnützigkeit des Zwecks ein in das Ermessen der Staatsautorität gestellter Beweggrund". Der Zusammenhang zwischen öffentlich-rechtlichem Status und gemeinnütziger Zweckbestimmung ist demnach bereits in Teil II Titel 6 § 25 ALR richtungsweisend zum Ausdruck gebracht worden.

(16) Reichsweistum von 1291, Monumenta Germaniae historica Const. 3, 442.

(17) Glück, Ausführliche Erläuterung der Pandekte nach Hellfeld, Erlangen 1797, S. 493; vgl. auch PreußObTrib. Striethorst Arch. 41 S. 191 ff.

(18) s. Anm. 17.

(19) Mühlenbruch, Lehrbuch des Pandektenrechts, 1. Teil, Halle 1839, § 201.

(20) Rehbein-Reincke, Allgemeines Landrecht, 3. Bd., Berlin 1894, S. 363 Anm. 62.

(21) Förster, Theorie und Praxis des heutigen gemeinen preußischen Privatrechts, III. Bd., 3. Aufl., Berlin 1874, S. 388.

(22) Koch, Allgemeines Landrecht, 3. Bd., Berlin und Leipzig 1886, S. 569 Anm. 18; s. auch Fischer-Schroeder, Preußische Bürgerliche Gesetzssammlung, I. Bd., Das Allgemeine Landrecht, Berlin 1901, S. 238 Anm. 8; Förster-Eccius, Theorie und Praxis des heutigen gemeinen preußischen Privatrechts, IV. Bd., Berlin 1883, S. 720 ff; Landé-Hermes, Das Allgemeine Landrecht für die preußischen Staaten, Berlin 1931, S. 70 Anm. 3.

Auf die weitere geschichtliche Entwicklung des Gemeinnützigkeitsbegriffs außerhalb des Sparkassenrechts soll im folgenden eingegangen werden.

5. Weitere Entwicklungsgeschichte.

Erwähnenswert dürfte sein, daß der Begriff der Gemeinnützigkeit beispielsweise auch in den Stempelgesetzen (23), dem Reichssiedlungsgesetz (24), im Wohnungsrecht (25), dem Gesetz betreffend die Beteiligung Preußens an einer gemeinnützigen Grundkreditanstalt (26), der Durchführungsverordnung zum Reichsnaturschutzgesetz (27), im Reichsheimstättengesetz (28), im Gesetz über die Deutsche Landesrentenbank (29) sowie im Bundesverfassungsgerichtsgesetz enthalten ist (30).

- (23) Preuß. Gesetz vom 2. März 1867 (GS. I, 385); Preuß. Stempelsteuergesetz vom 31. Juli 1895 (GS. 416) in der Fassung vom 30. Juni 1909 (GS. 495); Reichsstempelgesetz vom 1. Juli 1881 (RGBl. 185) in der Fassung vom 2. August 1913 (RGBl. 639).
Vgl. § 11 des Wehrbeitragsgesetzes vom 3. Juli 1913 (RGBl. 505), wonach vom Wehrbeitrag befreit waren: "..... inländische Gesellschaften, welche nach der Entscheidung des Bundesrats ausschließlich gemeinnützigen Zwecken, insbesondere auch der Förderung der minderbemittelten Volkskreise dienen"; s. Kraft aaO., S. 342, 355 ff, 359 zur Gemeinnützigkeit im Rahmen der Förderung Minderbemittelter.
- (24) § 1 Abs. 1 S. 1, Ges. vom 11. August 1919 (RGBl. I, 1429).
- (25) §§ 1, 6 Abs. 1, 20 Abs. 1, 22 Abs. 1, 28 Abs. 1 der Gemeinnützigkeitsverordnung vom 1. Dezember 1930 (RGBl. 593).
§§ 1, 6 des Gesetzes über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen vom 29. Februar 1940 (RGBl. I, 438) in der Fassung des Gesetzes vom 27. Juni 1956 (BGBl. I, 523) - WGG -.
Der Bau oder die Betreuung von Kleinwohnungen beinhaltet keinen Zweck, durch dessen Erfüllung "ausschließlich und unmittelbar die Allgemeinheit gefördert wird". Die Tätigkeit nutzt auch nicht dem "allgemeinen Besten auf materiellem, geistigem oder sittlichem Gebiet". Um überhaupt den als gemeinnützig anerkannten Wohnungsunternehmen steuerrechtliche Vorteile zukommen zu lassen, bedurfte es der Fiktion in § 1 Abs. 2 WGG.
- (26) § 1 Ges. vom 20. Mai 1922 (GS. 117).

Den jeweiligen Bestimmungen ist gemeinsam, daß sie zwar auf die Gemeinnützigkeit abstellen, jedoch keine ausdrückliche Begriffserläuterung enthalten (31).

Der Gemeinnützigkeitsbegriff im Steuerrecht.

Eine besondere Entwicklung des Gemeinnützigkeitsbegriffs ist im Steuerrecht festzustellen.

Bereits in einem am 9. Juli 1812 in Dresden erschienenen Mandat (32) ist im § 75 Ziff. 5 davon die Rede, daß "die zu gemeinnützigen Zwecken bestimmten öffentlichen Gebäude" von der Grundabgabe ausgenommen werden sollen. In den damaligen Steuergesetzen ist zwar der Gemeinnützigkeitsbegriff expressis verbis noch nicht enthalten. Bestimmten Einrichtungen, die als gemeinnützig angesehen werden können, werden aber bereits

-
- (27) § 16 Abs. 2, DVO vom 31. Oktober 1935 (RGBl. I, 1275).
 - (28) § 1 Abs. 2, Ges. vom 25. November 1937 (RGBl. I, 1291).
 - (29) § 1 Abs. 2, Ges. vom 7. Dezember 1939 (RGBl. I, 2405).
 - (30) § 46 Abs. 3 S. 2, Ges. vom 12. März 1951 (BGBI. I, 243).
 - (31) Vgl. S. 12 f im übrigen s. § 180 HGB, wonach für ein gemeinnütziges Unternehmen die Ausgabe von Aktien zugelassen waren; § 8 Ziff. 7 des Preuß. Gerichtskostengesetzes vom 25. Juli 1910, hiernach sind für Privatunternehmungen kostenrechtliche Vergünstigungen vorgesehen gewesen, die nicht auf einen besonderen Geldgewinn der Unternehmen gerichtet waren, sondern einen gemeinnützigen, nicht auf einzelne Familien oder Korporationen beschränkten Zweck hatten. Vgl. auch § 1 Abs. 1 des Staatsvertrages über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts "Zweites Deutsches Fernsehen" vom 6. Juni 1961 (GVBl. Rheinland-Pfalz S. 179). § 1 Abs. 1 der Satzung der gemeinnützigen Anstalt des öffentlichen Rechts "Zweites Deutsches Fernsehen" vom 2. April 1962 (StaatsAnz. Rheinland-Pfalz Nr. 38 S. 10). Hierzu Ipsen, Rechtsfragen zur "Ausgliederung" des Werbefernsehens, NJW 1963 S. 2102 ff (2103, 2106).
 - (32) Harl, I. Teil, S. 332, zit. nach Nullmeyer, aaO., S.9.

steuerrechtliche Sonderstellungen eingeräumt (33). Eine Besonderheit ist hervorzuheben: Nur den öffentlichen gemeinnützigen Einrichtungen wurden steuerliche Vergünstigungen gewährt. Privaten Gesellschaften blieben sie vorenthalten. Harl hat darauf hingewiesen, daß der steuerrechtlichen Sonderstellung der öffentlichen Einrichtungen nicht der Gedanke zugrunde lag, ihnen wegen ihrer gemeinnützigen Zwecke eine Vorzugsstellung einzuräumen. Nach Harl (34) war vielmehr in erster Linie die Überlegung maßgebend:

"..... wenn sie nach der Besteuerung ein Defizit bekommen, so muß ihnen der Staat selbst zur Hülfe kommen und kann das Verhungern der Armen nicht gleichgültig ansehen. Überdies ist es die Pflicht des Staates zum Behufe der notwendigen Bildung des Volkes und der Versorgung der Armen - wenn die vorhandenen Fonds nicht zureichen - entweder von seinen ordentlichen Einkünften einen Beitrag zu leisten oder besondere Landes- oder Kommunalsteuern deshalb auszuschreiben". Erst in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts sind den privaten Einrichtungen wegen ihrer gemeinnützigen Zielsetzung Steuererleichterungen zuerkannt worden. Der Begriff der Gemeinnützigkeit wurde zu diesem Zeitpunkt in das deutsche Steuerrecht eingeführt. Er ist nach und nach von der Steuergesetzgebung der Länder sowie des Deutschen Reiches übernommen worden.

(33) Großh.Hess. Allgemeine Vermögenssteuerverordnung vom 8. November 1806 (s. Harl, I. Teil, S. 533), wonach "Vermögen der Armen-, Waisenhäuser, Spitäler, das Vermögen der Landesuniversität Gießen, der Invalidenanstalt" von der Steuer befreit sein sollen. Im "Regulativ vom 28. Dezember 1813 wegen Aufbringung der außerordentlichen Staatslasten in dem Generalgouvernement Sachsen zur Vollziehung der VO vom 12. November 1813" (s. Harl, I. Teil, S. 382) sollen "Ausnahme von der allgemeinen Mitleidenheit" sein, "alle milden Stiftungen und öffentlichen Anstalten .., Hospitäler, Waisen-, Korrektionshäuser, Kranken- und Armenanstalten .., Kirchen, Universitäts-, Armen- und Schulfonds". Gleiche Einrichtungen wurden im Großherzogtum Frankfurt (Steuervorschrift vom 6. Mai 1813, s. Harl II. Teil, S. 87) und in der Großh. Badischen Steuerordnung aus dem Jahre 1810 (s. Harl, II. Teil, S. 149/50) von der Steuer befreit.

(34) Harl, I. Teil, S. 532/33.

Aus den Reichssteuergesetzen nach 1918 (35) lassen sich folgende Grundsätze ableiten: Als gemeinnützig sind soziale, wissenschaftliche, künstlerische, Unterrichts- und Körperausbildungs - Zwecke anzusehen. Turn-, Gesang-, Ruder- und ähnliche Vereine fielen gleichfalls unter die Befreiungsvorschriften. Siedlungsunternehmen oder gemeinnützige Unternehmen irgendwelcher Art waren ohne Rücksicht auf ihre Gesellschaftsform durch § 5 Abs. 1 Nr. 10 des Notopfergesetzes vom 31. Dezember 1919 gedeckt. Die Verzinsung des Kapitals mit 4 % und in bestimmten Fällen auch mit 5 % wurde nicht als Erwerbsabsicht angesehen (36), die mit der Gemeinnützigkeit nicht im Einklang gestanden hätte.

- (35) U.a. sind hervorzuheben: § 22 des Ges. über eine außerordentliche Kriegsabgabe für das Rechnungsjahr 1919 vom 19. September 1919 (RGBl. 1567), wonach von der Abgabe befreit waren "inländische Gesellschaften, die auf Grund des § 17 des Ges. über vorbereitende Maßnahmen zur Besteuerung der Kriegsgewinne vom 24. Dezember 1915 (RGBl. 837) vom Bundesrat als ausschließlich gemeinnützige Gesellschaften anerkannt worden sind oder vom Reichsrat als solche anerkannt werden. § 5 Abs. 1 Nr. 10 des Reichsgesetzes über das Notopfer vom 31. Dezember 1919 (RGBl. 2189), der eine Abgabefreiheit von Stiftungen, Anstalten, Kassen oder Personenvereinigungen vorsah, soweit sie ohne Beschränkung auf einen bestimmten engeren Personenkreis, mildtätige oder gemeinnützige Zwecke verfolgten. Weitere Steuerbefreiungen sahen vor: § 3 Nr. 2 b des Kapitalertragssteuergesetzes aus dem Jahre 1920; § 2 Nr. 4 des Körperschaftssteuergesetzes vom 30. März 1920 (RGBl. I. 393); § 3 Nr. 3 des Umsatzsteuergesetzes in der Fassung des Ges. vom 8. April 1922 (RGBl. I, 37²); Verordnungen über die Anerkennung der Gemeinnützigkeit und Mildtätigkeit im Sinne des Körperschaftssteuergesetzes vom 22. April 1922 wegen Abänderung der Ausführungsbestimmungen zum Umsatzsteuergesetz vom 6. Mai 1922 (Zentr.Bl. für das Deutsche Reich 1922 S. 181, 189).
- (36) § 8 Nr. 2 des Grunderwerbssteuergesetzes vom 12. September 1919 (RGBl. I, 1617); s. Breunig, Reichsnotopfergesetz, 1921, S. 64; Lion, Notopfergesetz, 1920, S. 51 ff.

Die Steuergesetze von 1925 nebst den bis 1928 hierzu ergangenen Durchführungsbestimmungen, die Durchführungsvorschriften zum Reichsbewertungs- und Vermögenssteuergesetz 1931, die Verordnung über die Steuerbefreiung gemeinnütziger Wohnungsunternehmungen (zum Körperschaftssteuer- und Umsatzsteuergesetz) sowie die Verordnung über die Gemeinnützigkeit und Mildtätigkeit bei der Kapitalverkehrssteuer - beide vom 22. Mai 1931 - trugen wesentlich zu einer zusammenfassenden Begriffsbestimmung der Gemeinnützigkeit bei (37). Hiernach ist zu bemerken, daß sich nunmehr

- (37) Gemeinnützig sind solche Zwecke, deren Erfüllung unmittelbar die Allgemeinheit fördert. Eine Gemeinnützigkeit liegt nicht vor, wenn eine Tätigkeit nur den Interessen bestimmter Personen oder eines engeren Kreises von Personen dient oder in erster Linie Erwerbs- oder sonstige eigenwirtschaftliche Zwecke verfolgt.

Eine Förderung der Allgemeinheit ist anzunehmen, wenn die Tätigkeit dem gemeinen Besten auf materiellem, geistigem oder sittlichem Gebiet nutzt. Der Umstand, daß die Erträge eines Unternehmens einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft (Reich, Länder, Gemeinden, Gemeindeverbände) zufließen, bedeutet für sich allein noch keine unmittelbare Förderung der Allgemeinheit. Allgemeinheit können auch Personenkreise sein, die örtlich, beruflich, nach Stand, Religionszugehörigkeit oder nach mehreren dieser Merkmale abgegrenzt sind. Ein Personenkreis ist nicht als Allgemeinheit anzuerkennen, wenn er durch ein engeres Band, wie Zugehörigkeit zu einer Familie, zu einem Familienverband oder zu einem Verein mit geschlossener Mitgliederzahl, durch Anstellung an einer bestimmten Anstalt und dgl. fest abgeschlossen ist, oder wenn infolge seiner Abgrenzung nach einem oder mehreren der vorerwähnten Merkmale die Zahl der in Betracht kommenden Personen dauernd überhaupt nur eine kleine sein kann. Als Förderung der Allgemeinheit ist insbesondere und in der Regel anzuerkennen: die Förderung der Wissenschaft und Kunst, der Erziehung, Volks- und Berufsausbildung, der Denkmal-, Heimatpflege, Heimatkunde und des deutschen Volkstums im Ausland, die Förderung der öffentlichen Gesundheitspflege, der Jugendpflege und Jugendfürsorge sowie der körperlichen Erhaltung des Volkes durch Leibesübungen.

Über den Wert derartiger Begriffsbestimmungen vgl. Forsthoff, Die öffentliche Körperschaft im Bundesstaat, Tübingen 1931, S. 12 (Anm. 1 unter Hinweis auf die DVO zum Körperschaftssteuergesetz vom 17. Mai 1926); ders., Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. I, München und Berlin 1961, S. 82 (s. auch Anm. 3).

mit dem Gemeinnützigkeitsbegriff die Vorstellung des Gemein-
sinns als Beweggrund (subjektive Voraussetzung) und des Ge-
meinwohls - als Ergebnis - im Sinne einer Förderung Aller
(objektive Voraussetzung der Gemeinnützigkeit) verbindet (38).
Fehlte eine dieser Voraussetzungen, konnte von einer Gemein-
nützigkeit im steuerrechtlichen Sinn nicht gesprochen werden.

Diese Merkmale liegen im wesentlichen auch dem § 17 des
Steueranpassungsgesetzes vom 16. Oktober 1934 (RGBl. I,
925) in der Fassung des Gesetzes vom 11. Juli 1953 (BGBl. I,
511) (39), der Verordnung zur Durchführung der §§ 17 - 19 des

(38) Kraft, aaO., S. 328, 331. Folgendes Beispiel wird er-
wähnt: Eine Vereinigung von Edelmanarchisten oder von
religiösen Fanatikern kann aus Gemeinsinn hervorgehen,
dient aber nicht dem Wohl der Allgemeinheit; ein in-
dustrieller Konzern kann dem Gemeinwohl dienen, sein
Wirken geht aber nicht aus Gemeinsinn hervor.
Nach vMandach, aaO., S. 28 f ist das Allgemeininteresse
das subjektive Element; der Gemeinsinn, das zweite
Merkmal, welches nur gemeinsam mit dem subjektiven eine
Steuerbefreiung herbeizuführen vermag, ist objektiv be-
dingt und beruht in der Absicht der am gemeinnützigen
Werk beteiligten natürlichen Personen, die ohne Rück-
sicht auf eigene individuelle Vorteile ausschließlich
zugunsten Dritter wirksam sind.

(39) § 17 StAnpGes.:

- (1) Gemeinnützig sind solche Zwecke, durch deren Er-
füllung ausschließlich und unmittelbar die Allgemein-
heit gefördert wird.
- (2) Eine Förderung der Allgemeinheit ist nur anzu-
nehmen, wenn die Tätigkeit dem allgemeinen Besten
auf materiellem, geistigem oder sittlichem Gebiet
nutzt.
- (5) Gemeinnützigkeit liegt nicht vor, wenn eine Tätig-
keit nur den Belangen bestimmter Personen oder
eines engeren Kreises von Personen dient oder in
erster Linie eigenwirtschaftliche Zwecke (z.B.
gewerbliche Zwecke oder sonstige Erwerbszwecke)
verfolgt.
- (6) Der Umstand, daß die Erträge eines Unternehmens
einer Körperschaft des öffentlichen Rechts (z.B.
einem Land, einer Gemeinde oder einem Gemeindever-
band) zufließen, bedeutet für sich allein noch
keine unmittelbare Förderung der Allgemeinheit.

Steueranpassungsgesetzes vom 24. Dezember 1953 (BGBl. I, 1592) sowie dem Körperschaftssteuergesetz in der Fassung vom 13. September 1961 (BGBl. I, 1723) zugrunde.

Der Begriff der Gemeinnützigkeit hat im Steueranpassungsgesetz einen bestimmten Inhalt erhalten. Gemeinnützig sind nur solche Zwecke, durch deren Erfüllung ausschließlich und unmittelbar die Allgemeinheit gefördert wird. Dies ist dann zu bejahen, wenn die Tätigkeit dem allgemeinen Besten auf materiellem, geistigem oder sittlichem Gebiet dient.

Der Überblick zeigt, daß der Begriff der Gemeinnützigkeit außerhalb des Sparkassenrechts nur in der Steuergesetzgebung einen feststehenden Inhalt erhalten hat. In den genannten anderen Rechtsbereichen liegt dem Ausdruck "gemeinnützig" kein einheitlicher Sinngehalt zugrunde (40). Die Auslegung des Wertbegriffs Gemeinnützigkeit hat hier nach dem Sinn und Zweck der jeweiligen Rechtsbestimmung zu erfolgen. Die Überprüfung darf dabei nicht gegen allgemeine Denk- und Erfahrungsgrundsätze sowie gegen anerkannte Auslegungsregeln verstoßen oder den Sinn des Begriffs mißdeuten. Der konkrete Sachverhalt hat sich "dem Sinnbereich des gesetzlichen Typus" unterzuordnen (41).

(40) Forsthoff, aaO., Tübingen 1931, S. 13 ff hat insbesondere auf diesen den staatlichen Belangen abträglichen Zustand hingewiesen, wenn derselbe Begriff auf verschiedenen Rechtsgebieten oder sogar auf verschiedenen Sachgebieten desselben Rechtsgebietes eine unterschiedliche Bedeutung hat. Das Rechtsgefühl und das Gefühl der Rechtssicherheit leide, wenn beispielsweise in einer gerichtlichen Entscheidung (RPH 6, 329; RStBl. 1921, 371) ausgeführt wird, daß weder die Stellungnahme des Preuß. OVG zum Begriff der Gemeinnützigkeit im Sinne des Preuß. EinkStG und die im Verwaltungsweg durch Bundesrat oder Finanzminister erfolgte Anerkennung der Gemeinnützigkeit im Rahmen sonstiger Steuergesetze für den Begriff der Gemeinnützigkeit nach Umsatzsteuerrecht entscheidend sei. S. auch Forsthoff, aaO., München und Berlin 1961, S. 77.

(41) Bähr, Der Rechtsstaat, Berlin 1864, S. 60 ff.

Es soll nunmehr - wie bereits in der Einleitung ausgeführt wurde (42) - versucht werden, die historische Entwicklung des Gemeinnützigkeitsbegriffs innerhalb des Sparkassenrechts aufzuzeigen, da ohne die Kenntnis der geschichtlichen Zusammenhänge die geschäftspolitische Verhaltensweise der Kreditanstalten nicht zu verstehen ist.

(42) S. 1 f.

II. Hauptteil

1. Einführung

In der Geschichte des deutschen Sparkassenwesens sind vornehmlich vier Hauptabschnitte hervorzuheben.

Der erste Abschnitt umfaßt die Zeit von 1749 bis 1838.

In diese Periode fallen die Gründungen der Waisen- (1) und ersten Sparkassen sowie der Erlaß des Reglements, die Einrichtung des Sparkassenwesens betreffend (2), dem Vorläufer aller späteren Sparkassengesetze und Mustersatzungen.

Die Jahre von 1839 bis 1909 sind gekennzeichnet durch das Hervortreten wirtschaftspolitischer Gesichtspunkte im Aufgabenkreis der Sparkassen (3) und durch maßgebliche Ministerialerlasse (4), die die Rechtsgrundlagen, welche das Preußische Sparkassenreglement geschaffen hatte, fortentwickelten. Ferner sind der Zusammenschluß der Sparkassen in Sparkassenverbänden (5) sowie die Verleihung der passiven Scheckfähigkeit (6) bemerkenswert.

-
- (1) Sie werden in der Literatur als sparkassenähnliche Institute bezeichnet, s. Trende, Geschichte der deutschen Sparkassen, Stuttgart 1957, S. 9 ff - 19 -; Sommer, Geistesgeschichte der deutschen Sparkassen, Berlin 1935, S. 9. Bereits im Jahr 1749 wurde in Salem vom Abt Anselm II eine Waisenkasse gegründet (Trende, aaO., S. 10). In § 22 der Ergänzungsverordnung aus dem Jahre 1801 des Reichsabtes Berthold Rottler von St. Blasien für die Waisenkasse zu Bonndorf (die VO stellte eine Ergänzung des Gründungsdokuments vom 22. Oktober 1767 sowie der Reskripte und Verordnungen von 1764, 1768, 1772, 1787, 1788 und 1798 dar; s. Akte des Badischen Generallandesarchivs Karlsruhe, Abt. 109, Akte Bonndorf) heißt es beispielsweise u.a.: ... die Einrichtung der Waisencassa ist ganz allein "nur für die Mündlinge/Pupilli et Minorenes gemeint; es sind also keine andere als derselben Gelder dahin einzunehmen". "Der Regel nach, nach vollendeter Minderjährigkeit, d.i. nach erfülltem 25. Jahren Alters, sind diese Gelder nicht mehr in der Waisencassa zu behalten, sondern ohne weiteres den großjährig gewordenen zu selbsteigenen Verwaltung an Hand zu stellen". (§ 23 der Ergänzungsverordnung in Haase/Wietek, Landessparkasse zu Oldenburg 1786 - 1961, Festschrift S. 91).

Der dritte Abschnitt reicht von 1910 bis 1948. Er ist charakterisiert durch die Entfaltung des Sparkassenwesens zu einer Organisation mit einem Girosystem als geldwirtschaftlicher Grundlage (7). In diesem Zeitraum fand die geschäftliche Betätigung der Sparkassen für das gesamte preußische Gebiet in der Mustersatzung von 1927 (8) als einer einheitlichen Rechtsgrundlage zum ersten Mal ihren kodifikatorischen Niederschlag (9). Der Auftrag an die Länder in der Reichsnotverordnung (10) ist ferner zu erwähnen. Er führte schließlich in Preußen zum Erlaß einer neuen Mustersatzung (11). Der Abschnitt endet mit der Währungsreform.

- (2) vom 12. Dezember 1838 (GS. 1839 S. 5), wodurch die Rechtsgrundlage der Sparkassen in rechtlich-organisatorischer Hinsicht und in der grundsätzlichen Aufgabenstellung geschaffen wurde; s. Henze-Schmidt, Grundzüge der Geschichte des Sparkassenwesens, Stuttgart 1959, S. 10.
- (3) S. 40 ff.
- (4) Ministerialerlaß (ME) vom 25. Januar 1840 betr. Lombardkredite; ME vom 24. August 1847 (MBliV S. 192) betr. den Sparkassenzweck („keineswegs den garantierenden Kommunen .. besondere Vorteile zu gewähren.., sondern den arbeitenden Volksklassen Gelegenheit zur zinsbaren Benutzung ihrer Ersparnisse ..);
ME vom 18. April 1856 (MBI. S. 121), der die Doppelfunktion der Sparkasse als "Spar- und Leihkasse" ausdrücklich anerkennt: "Die Bedeutung der Sparkassen ist eine zweifache. Sind sie auf der einen Seite dazu berufen, die Sparsamkeit zu fördern und hierdurch Sittlichkeit und konservativen Sinn hervorzurufen, so haben sie auf der anderen Seite die nicht minder wichtige Aufgabe, Existenzen, welche sonst, wenn nicht gerade zerstört, doch wesentlich gefährdet werden möchten... Die Leihkasse, welche mit jeder Sparkasse notwendig verbunden sein muß - § 5 Reglement vom 12. Dezember 1838 - ist es, welche diese Aufgabe zu lösen hat..." ME vom 21. März 1857 (MBliV S. 71) betr. Darlehen gegen Bürgschaft; ME vom 27. August 1897 (MBliV S. 189) betr. Darlehen gegen einfachen Schuldschein; ME vom 20. April 1909 (MBliV S. 124) betr. Scheckverkehr der öffentlichen Sparkassen.
- (5) 1881 : Verband der Sparkassen in Rheinland und Westfalen; 1908 : Giroverband sächsischer Gemeinden; s. hierzu Schierjott, aaO., S. 58 ff: "Diese Gründungen dienen dem ausgesprochenen Zwecke der Errichtung eines Giroverkehrs

Der vierte Hauptabschnitt beginnt mit den Jahren 1949/50. Die mit der Notverordnung von 1931 eingeleitete rechtliche Verselbständigung der Sparkassen wird weiterentwickelt. Die Jahre nach 1950 stehen im Zeichen einer Sparkassenrechtsreform in allen Ländern (Anh. 1).

der Verbandsmitglieder unter sich und mit anderen kommunalen Verbänden.. sowie der Pflege des kommunalen Geld- und Kreditverkehrs der Kommunalverbände..". Darüber hinaus Hammel, Die Sparkassen ihre Entwicklung und Bedeutung in der Nachkriegszeit unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse in Rheinland-Westfalen, Diss. Köln 1927, S. 140 f und Hoffmann J., Der Verband als Aufgabe, Sonderdruck aus der Sparkasse Heft 13 vom 1. Juli 1966.

- (6) Erl. des Preuß. Ministers des Innern vom 20. April 1909 betr. Scheckverkehr der öffentlichen Sparkassen, aaO., dessen Vorschriften durch mehrere spätere Erlasse abgeändert und erweitert wurden, gestattete allgemein den preuß. Sparkassen die Einführung des Depositen- und Kontokorrentverkehrs unter Benutzung des Schecks und der Giroüberweisung.
- (7) 1916 : Deutscher Zentral-Giroverband,
1918 : Deutsche Girozentrale, Berlin.
- (8) vom 26. Juli 1927 (MBliV S. 760). Zur geschichtlichen Entwicklung der Mustersatzung s. Oeckinghaus, aaO., Bd. 1 Nr. 1001 Einl. S. 1 ff und dortige Literaturangaben sowie Sprengel in Sparkasse 1958 S. 195 ff - 196 -.
- (9) Die Mustersatzung von 1927 ist bis heute in den Grundzügen Vorbild des geltenden Geschäftsrechts der Sparkassen geblieben.
- (10) vom 6. Oktober 1931 (RGBl. I, 537; vgl. Art. 1 - 9, Fünfter Teil Kapitel I : Spar- und Girokasse, Kommunale Kreditinstitute und Giroverbände sowie Girozentralen). Der Auftrag hatte die Umgestaltung der Sparkassen zu Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit zum Inhalt. Der Vorstand der Sparkasse war von seiner bisherigen Abhängigkeit von der Kommune zu befreien.
- (11) vom 6. August 1932 (MBliV S. 853). Im übrigen s. S. 42 ff.

Sie ist noch nicht abgeschlossen (12). Neben dem Element der Sparkassenrechtserneuerung wird dieser Zeitabschnitt durch die systematische Bestandsaufnahme der Grundlagen des Sparkassenwesens im Rahmen der Wettbewerbsenquete geprägt (13).

2. Leihhäuser und Waisenkassen.

Zeitliche Vorläufer der heutigen Sparkassen waren die Leihhäuser (14) und Waisenkassen (15).

-
- (12) Ein neues Sparkassengesetz sowie eine Anlageverordnung wird in Baden-Württemberg vorbereitet. Vgl. Entwurf eines Sparkassengesetzes für Baden-Württemberg, 4. Landtag von Baden-Württemberg, Beilage IV-800 vom 14. Januar 1965.
- (13) Arbeitsprogramm für die Untersuchung über Wettbewerbsverschiebungen, aaO., S. 326.
- (14) Die ersten Leihhäuser waren die im 15. Jahrhundert in Italien gegründeten "montes pietatis". Der erste mons pietatis wurde 1498 in Nürnberg als Wechselbank errichtet. S. Bericht über das Ergebnis einer Untersuchung .. (Konzentrationsenquete), Bundes-tagsdrucksache IV/2320 vom 9. Oktober 1964 (Anlagenband) S. 308. Trende, aaO., S. 5 ff; Henze-Schmidt, aaO., S. 13 ff. In der Eingangsformel zur Verordnung die Errichtung eines Leyhauses in Braunschweig betr. vom 9. März 1765 (s. Achterberg, Braunschweigische Staatsbank, Zwei Jahrhunderte Zeitgeschichte Braunschweig 1965, S. 16) ist davon die Rede, daß die neue Institution nicht etwa lediglich die Aufgabe haben sollte, eine obrigkeitlich genehmigte und kontrollierte Stelle zu schaffen, bei der die Bevölkerung zwecks Geldbeschaffung alte Kleider und andere Gebrauchsgegenstände versetzen zu können, sondern es sollte das nützliche Gewerbe gefördert werden, in erster Linie der "Nahrungsstand". Dieses Ziel war nur "unter anderen" Möglichkeiten anzustreben. Das "Leyhaus" sollte eine von ihnen sein.

Aufgabe der Leihkasse Detmold nach der Verordnung vom 13. März 1786 (Landes-Verordnungen der Grafschaft Lippe, 3 Bd.; s. Knappik, Kreissparkasse Detmold, Älteste Sparkasse Deutschlands, Detmold 1964, S. 35, 45; Kreissparkasse Detmold, Festschrift 1963 S. 2 ff) war es, "dem Ackerbauenden Landmann.., dem Linnen-manufactur.. und den Manufacturisten .. Anleihen gegen zureichende Sicherheit zu verschaffen..".

- (15) vgl. Anm. (14) S. 18 f.

Die Gemeinnützigkeit ist bereits in den Verordnungen, die Errichtung eines "Leyhauses" betreffend, enthalten. Beispielsweise ist nach der Ziff. 33 der Leihhaus-Verordnung für die Stadt Braunschweig vom 9. März 1765 (16) das in der Ziff. 32 der Verordnung näher beschriebene Pfandrecht "der Sicherheit des Leyhauses und also des Gemeinen Besten halber gemacht.." (17). Gemäß Ziff. 40 der Verordnung von 1765 (18) sollen, "sobald das Leyhaus in Unserer Stadt Braunschweig im Gange ist, auch in allen Unseren übrigen Städten, nach jedem Orte Umständen dergleichen Leyhäuser errichtet und mit den hiesigen in gemeinnützige Verbindung gesetzt ... werden". Im Avertissement vom 9. März 1765 (19) ist "zu mehrerer Unterstützung der hiesigen Leyhaus- und anderer gemeinnützigen Anstalten ... nachstehender Lotterie-Plan (20) zu Genehmigung .. vorgelegt worden". Nach der Ziffer 17 der "Leihkasse Verordnung der Stadt Detmold vom 13. März 1786" soll ein "Gewinn nicht für die Kammerkasse, sondern zu einem gemeinnützigen .. Zweck verwendet werden" (21).

Ein Hinweis, daß der Gemeinnützigkeitsbegriff auch schon in den Satzungen der ersten Waisenkassen (22) enthalten war, ist nicht feststellbar. Ihr "gemeinnütziger Charakter"

(16) Achterberg, aaO., S. 24.

(17) Achterberg, aaO., S. 24.

(18) Achterberg, aaO., S. 27.

(19) Achterberg, aaO., S. 31.

(20) Die angekündigte Lotterie kam mangels Beteiligung nicht zustande (Achterberg, aaO., S. 31).

(21) Knappik, aaO., S. 45 f. In der Ziff. 17 der Verordnung vom 13. März 1786 wird zum ersten Mal überhaupt die Verwendung der Überschüsse geregelt.

(22) Trende, aaO., S. 9 ff; ders. in Sparkasse 1955 S. 85 ff (87, 88).

kann jedoch nicht angezweifelt werden (23). Denn auch die Waisenkassen erbrachten Leistungen (24), die den Mitbürgern zugute kamen, ihnen förderlich waren.

3. Erste Sparkassengründungen.

Auf die ersten Sparkassengründungen ist einzugehen. Diese Kassen waren Armensparkassen (25). Das Armenproblem war eine zentrale soziale Frage der damaligen Zeit (26). Während man diesem Problem ursprünglich durch oftmals drakonische Mittel Herr werden wollte, trat nunmehr der Versuch in den Vordergrund, es statt mit polizeilicher Bekämpfung durch pädagogische und präventive Maßnahmen zu lösen : durch Gründung von "Leih- und Ersparniskassen".

-
- (23) Hoffmann W. in Sparkasse 1955 S. 149; Gründungsdokument der Waisenkasse zu Bonndorf (ehem. Großherzogtum Baden) vom 22. Oktober 1767 (Bad. Generallandesarchiv Karlsruhe, Abt. 109, Akten Bonndorf, Fasc. 67) und Vorschriften über die Sicherheit und Anlage der Gelder, s. Trende, aaO., S. 14.
- (24) Waisenkassen dienten ursprünglich nur einem beschränkten Kreis, den Waisen. Der Gedanke, die Vorteile der Kasse (insbesondere sichere und verzinsliche Anlage der Gelder) auch ledigen weiblichen Dienstboten sowie den Witwen zukommen zu lassen, wurde erörtert. Er fand jedoch keine uneingeschränkte Zustimmung (Trende, aaO., S. 10, 12, 13).
- (25) vKnebel Doeberitz, Das Sparkassenrecht in Preußen, Berlin 1907, S. 2; Hoffmann W., aaO., S. 149.
- (26) Kleiner, Die öffentlichen Sparkassen als private Unternehmungen, als unselbständige und als selbständige öffentliche Anstalten, Diss. Heidelberg 1930, S. 2; Lohr, aaO., S. 20; vMalchus, Die Sparkassen in Europa, Heidelberg und Leipzig 1838, Einleitung S I ff; Müller-Löffelholz, Bank-Lexikon, Wiesbaden 1963, S. 1321; Schierjott, aaO., S. 33.

Die erste Sparkassengründung erfolgte - nach überwiegender Auffassung (27) - in Hamburg (28). Die "Hamburgische Gesellschaft zur Beförderung der Manufakturen, Künste und nützlichen Gewerbe" (Patriotische Gesellschaft) errichtete am 1. August 1778 die Hamburgische Allgemeine Versorgungsanstalt, die am 3. September 1778 durch Rats- und Bürgerbeschluß genehmigt wurde. Die Anstalt war in zehn Klassen eingeteilt. Die ersten sechs Klassen umfassten Leibrenten nach verschiedenen Systemen, die siebente war eine Witwen-, die achte eine Waisen-, die zehnte eine Beerdigungsklasse. Die neunte Klasse schließlich war eine "Ersparungsklasse" (29).

Der Begriff der Gemeinnützigkeit lag bereits dieser Anstaltssatzung zugrunde. Nach der von der "Kaiserlich freyen Reichsstadt Hamburg" im Jahr 1778 beschlossenen Anordnung war im § 94 bezüglich der Ersparungsklasse zunächst vom Nutzen der Anstalt die Rede (30).

- (27) vMalchus, aaO., Einleit. S. IV, S. 168; Trende, aaO., S. 29 ff; ders. Sparkasse, aaO., S. 85 ff. S. auch Henze-Schmidt, aaO., S. 16; Kleiner, aaO., S. 2; Müller-Löffelholz, aaO., S. 1321.
- (28) Die streitige Frage kann hier dahingestellt bleiben. Vgl. jedoch Frick, aaO., S. 67 f; Hoffmann W., aaO., S. 149; Knappik, aaO., S. 11, 18 ff, 22 ff, 26, 30 ff, 38, 42, 45 ff, 54 ff.
- (29) Haase/Wietek, Festschrift der Landessparkasse zu Oldenburg aus Anlaß des 175jährigen Bestehens, S. 71 ff; vMalchus, aaO., S. 168 ff; Trende, aaO., S. 29 ff. Die Ersparniskasse wurde im Jahr 1811 aufgelöst (s. Trende, aaO., S. 33, 280).
- (30) § 94 der Satzung : "Die Ersparungs-Classe dieser Versorgungs-Anstalt ist zum Nutzen geringer fleißiger Personen beyderley Geschlechts, als Dienstboten, Tagelöhner, Handarbeiter, Seeleute, etc. errichtet, um ihnen Gelegenheit zu geben, auch bey Kleinigkeiten etwas zurückzulegen, und ihren sauer erworbenen Noth- oder Braut-Pfennig sicher zu einigen Zinsen belegen zu können, wobey man hoffet, daß sie diese ihnen verschafte Bequemlichkeit sich zur Aufmunterung gereichen lassen mögen, um durch Fleiß und Sparsamkeit dem Staate nützlich und wichtig zu werden".

In "Schlözers Stats-Anzeiger" aus dem Jahr 1784 (31) findet sich der Hinweis : "Die Anstalt verdient eine weitere Bekanntmachung, Sowohl ihre Gründlichkeit als des gemeinnützigen Umfangs wegen : denn sie vereinigt mehr Endzwecke, als je bei einer Anstalt auf deutschem Boden geschehen ist. Besonders ist die Ersparungsklasse für jeden Ort, wo viele Bedienstete in den Familien sind, eine sehr nützliche Polizeiverfassung und hat auch in Hamburg viel Zulauf..". In dem "Versuch einer Geschichte der Gesellschaft in den ersten 25 Jahren nach ihrer Einrichtung" (32) von A. Günther wird unter anderem hervorgehoben, daß "in der allgemeinen Versorgungsanstalt ein Institut entstanden sei, dergleichen in ganz Deutschland bis jetzt noch keines einen so gemeinnützigen Umfang mit so vieler Solidität vereinigt..". Bemerkenswert ist ein Aufsatz von Günther "Über die Quellen der Armut" (33), in dem er ausführte : "Sehr wohlthätige Folgen .. hat die Ersparungs-Classe der seit 12 Jahren bestehenden hiesigen allgemeinen Versorgungs-Anstalt bewiesen; mehr als hundert kleine Posten von 150 Mk bis 15 Mk herunter, werden jeden Monat von Dienstboten und Handarbeitern, hauptsächlich auf Anrathen ihrer Brodherren, dort belegt, wie einige Mitglieder des Armen-Collegii, die zugleich Vorsteher dieser Anstalt sind, dies als Augenzeugen bekräftigen können. Wirklich giebt es kein wohlthätigeres und kräftigeres Mittel, der künftigen Verarmung des Gesindes entgegen zu wirken, als eben dieses..".

(31) zit. nach Haase/Wietek, aaO., S. 72.

(32) zit. nach Haase/Wietek, aaO., S. 73.

(33) zit. nach Haase/Wietek, aaO., S. 73 f.

4. Weitere Sparkassengründungen.

Das hamburgische Beispiel hat bei den Sparkassengründungen in Oldenburg (34) und Kiel (35) als Vorbild gedient. Das Gemeinnützigkeitsprinzip im Sinne einer prophylaktischen Armenfürsorge war auch hier richtungsweisend.

Die Kasse Oldenburg beabsichtigte, ein "Hebel zur Steuerung der Armut zu sein". Die Armen wurden zur Sparsamkeit angehalten und erhielten Gelegenheit, ihr Geld sicher und verzinslich anzulegen, um für den Notfall eine Rücklage zu haben (36).

(34) 1786; die Kasse in Oldenburg ging jedoch nicht auf die Initiative einer privaten Patriotischen Gesellschaft zurück, die Gründung der Sparkasse war ein Werk der Staatsführung. S. vMalchus, aaO., Einl. S. IV, S. 161 f; Trende, aaO., S. 34 ff.

(35) 1796; vMalchus, aaO., Einl. S. IV, S. 179; Trende, aaO., S. 38 ff.

(36) Verordnung wegen Errichtung einer Ersparungs-Casse im Herzogtum Oldenburg vom 1. August 1786 :
Eingangsformel: "... Thun kund hiermit, daß Wir Uns, in der Absicht, damit Personen von geringerm Stande und Vermögen in dem Herzogthum Oldenburg die ihnen bisher fehlende Gelegenheit erhalten, den kleinen Gewinn, welchen sie durch Fleiß und Arbeit über ihren nothdürftigen Unterhalt erwerben können, zu künftigen Bedürfnissen, sicher aufzubewahren, und ohne Gefahr des Verlustes zinsbar zu nutzen, in Gnaden bewogen gefunden.."

Ziff. 1: "Es soll die Oberaufsicht und Verwaltung dieser Ersparungs-Casse Unserm, in der Stadt Oldenburg gnädigst bestellten General-Direktorium des Armenwesens anvertrauet seyn".

Ziff. 2: "Alle und jede geringe Personen als unvermögende Eingesessene, Heuerleute, Dienstboten, Tagelöhner, Handwerksleute, Seefahrende, Soldaten und dergleichen, sollen berechtigt sein, die Kleinigkeiten, welche sie erübrigen, in die Ersparungs-Casse zu legen, dergestalt..".

Ziff. 9: "Der etwanige Vortheil, welcher bey der Ersparungs-Casse, durch Nutzung der angelegten Gelder, zu höheren Zinsen, nach Abzug der unumgänglich zu verwendenden Kosten, gemacht werden mögte, soll lediglich zum Besten der Armuth verwandt werden."

Bei der Kieler Spar- und Leihkasse vom 3. Juni 1796 (37), die von der Gesellschaft freiwilliger Armenfreunde gegründet wurde, nimmt der Gedanken der Wohltätigkeit einen großen Raum ein. Die Kasse wird als wohltätige Anstalt (38) bezeichnet und ihr wohltätiger Endzweck (39) hervorgehoben. Die Sparkasse sollte "allen fleißigen Dienstboten, Gesellen und Lehrburschen, überhaupt jedem, der in den

Das angestrebte Ziel, durch Förderung der Sparbarkeit die Armenlasten zu senken, wurde nicht erreicht. Vgl. S. 21 f.

Nicht die Ärmsten (Ziff. 2 der Ersparungs-Casse von Oldenburg), welche der Armenkasse zur Last lagen, sparten. Diese Gelegenheit wurde vielmehr lediglich vom Kleinbürgertum wahrgenommen (Haase/Wietek, aaO., S. 93 f).

- (37) Geschichte der Kieler Spar- und Leihkasse 1796 - 1936 (herausgegeben vom Vorstand der Kieler Spar- und Leihkasse), Selbstverlag 1942, S. 34 ff. Quellenband zur Geschichte der Kieler Spar- und Leihkasse, Kiel 1941, S. 35 ff, 43.
- (38) Ankündigung der Gesellschaft freiwilliger Armenfreunde, die Errichtung einer Spar- und Leihkasse betreffend, vom 27. Mai 1796 (Quellenband, aaO., S. 35 ff). Bekanntmachung der Spar- und Leihcassecommission vom 4. März 1799 (Quellenband, aaO., S. 73 f). Kurze Geschichte, der von der Gesellschaft freiwilliger Armenfreunde in Kiel im Jahre 1796 eröffneten Spar- und Leihcasse vom 18. September 1806 (Quellenband, aaO., S. 81 ff).
- (39) Publicandum vom 4. Juli 1798:
Nann die von der Gesellschaft freiwilliger Armenfreunde in Kiel errichtete Spar- und Leihcasse Sr. Königl. Majestät wegen ihres wohlthätigen Endzwecks zu besonderem Wohlgefallen gereicht (Quellenband aaO., S. 67).

Tagen des Erwerbes für künftiges Bedürfnis" etwas zurücklegen wollte, offenstehen (40). Die Leihkasse wurde eröffnet, "um unsern Mitbürgern in der gewerblichen Klasse in der Betreibung ihres Handwerks oder ihrer Kunst den Ankauf von Materialien, Geräthschaften, oder sonst eine erhebliche Auslage durch mäßigen Kredit oder Vorschuß ohne Unterpfand, jedoch unter der Verpflichtung, zur unausbleiblichen rechtzeitigen Wiedererstattung in kurzen bequemen Fristen, zu erleichtern" (41). Die Kassen hatten die Aufgabe, die "Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit in der Stadt zu befördern, dem ehrlichen Fleiße aufzuhelfen, und durch beiderlei Mittel, der Verarmung und den zahlreichen Übeln, die sie begleiten, zu steuern" (42). Der Kasse sollten "jährlich ein Drittel der Überschüsse zugute kommen und für solche Zwecke verwandt werden, welche die Verminderung der Armut oder die Hebung des sittlichen, intellektuellen oder materiellen Wohles der unermögenden Einwohner der Stadt betreffen und dadurch wenigstens indirekt zur Förderung der Aufgaben der Gesellschaft freiwilliger Armenfreunde beitragen" (43).

(40) Ankündigung der Gesellschaft freiwilliger Armenfreunde, aaO., S. 37.

(41) Ankündigung der Gesellschaft freiwilliger Armenfreunde, aaO., S. 37.

(42) Ankündigung der Gesellschaft freiwilliger Armenfreunde, aaO., S. 39.

(43) Beschluß der Gesellschaft vom 8. Januar 1852
(Geschichte der Kieler Spar- und Leihcasse, aaO., S. 169).

Der Begriff der Gemeinnützigkeit ist - expressis verbis - bei der Kieler Spar- und Leihkasse erst um 1890 festzustellen (44). Dafür, daß die Worte wohl-tätig, gemeinnützig und milde (45) in den "Rechtsgrund-lagen" der Kasse bewußt gesetzt wurden, fehlt jeglicher Anhaltspunkt. Eine wohltätige Anstalt oder ein derartiger Endzweck sind daher als gemeinnützig im Sinne einer "Hilfsanstalt der Armenpflege" zu bezeichnen.

Bei den ersten Sparkassen liegt demnach dem Begriff der Gemeinnützigkeit vornehmlich eine sozialpolitische Zweck-bestimmung (- vorbeugende - Armenfürsorge) zugrunde. Die Minderbemittelten hatten vorher keine Möglichkeit, ihre kleinen Beträge sicher und zinstragend anzulegen.

-
- (44) Quellenband aaO., S. 118, 121 (Das Sparkassenwesen in Schleswig-Holstein. Bericht der von der Gewerbe-kammer für die Provinz Schleswig-Holstein am 27. Februar 1889 eingesetzten Kommission; vorgelegt in der 5. Plenarsitzung 1890) : "Bei Kassen, die .. wie die unsrige, einer gemeinnützigen Gesell-schaft gehören und nur milden und gemeinnützigen Zwecken dienen, ist eine Haftpflicht der Mitglieder undurchführbar".

"Eine andere Verwendung der Überschüsse der Kassen als zu milden und gemeinnützigen Zwecken halten wir für ausgeschlossen".

Vertrag zwischen dem Spar- und Leihkassen-Ausschuß der Gesellschaft freiwilliger Armenfreunde in Kiel und dieser Gesellschaft einerseits und der Stadt-gemeinde Kiel andererseits, betreffend den Über-gang der Kieler Spar- und Leihkasse als öffentliche Spar- und Leihkasse auf die Stadtgemeinde Kiel vom 19. Februar 1900 (Quellenband, aaO., S. 124); "Von dem verbleibenden Überschuß erhält die Gesellschaft freiwilliger Armenfreunde zur Erhaltung und Ausgestaltung ihrer bestehenden Einrichtungen und zur Förderung weiterer wohltätiger und gemein-nütziger Zwecke einen Betrag..".

- (45) Bericht von der Gewerbekammer für die Provinz Schleswig-Holstein vom 27. Februar 1889, aaO., S. 118 ff.
Vertrag vom 19. Februar 1900, aaO., S. 124.

Erwerbswirtschaftlich orientierte Unternehmen des Kreditgewerbes waren an derartigen Geschäften nicht interessiert. Die Sparkassen trugen Sonderlasten. Diese Geschäftsgesinnung der ersten Kassen (46) wurde von weiteren Sparkassen übernommen.

In Göttingen (47), Darmstadt (48), Karlsruhe (49), Lübeck (50), Berlin (51), Elberfeld (52), Nürnberg (53),

(46) Vgl. S. 20 ff.

(47) 1801; vMalchus, aaO., S. 156 ff;

Trende, aaO., S. 55.

Die Sparkasse in Göttingen ist die älteste deutsche kommunale Sparkasse, die auf Anregungen der dortigen Universität gegründet wurde (Festschrift 150 Jahre Städtische Sparkasse zu Göttingen - 1801/1951 - S. 7).

Nach dem "Plan über die Einrichtung einer Spar- und Leihkasse zu Göttingen" vom 22. Juni 1801 (Festschrift 1965 - ohne Seitenangaben -) hat "die Erfahrung gelehrt, daß die in mehreren Städten errichteten Ersparungs-Anstalten..".

(48) 1808; vMalchus, aaO., S. 71; Trende, aaO., S. 64, 255, 395.

Eingangsformel zur Gründungssatzung vom 28. Oktober 1808 (in Festschrift 150 Jahre Stadt- und Kreissparkasse Darmstadt 1958, S. 23): "Da es bisher dem unvermögenden Theil der hiesigen Einwohner, welche von ihrem geringen Verdienst für die Zeit des größten Bedürfnisses nur wenig zurücklegen können, an einer Gelegenheit fehlte, das Ersparte sicher und mit Vorteil auszuleihen, da sie dieß eben deswegen öfters unbenutzt liegen lassen, oder unvermögenden Personen anvertrauten mußten, so finden wir Uns bewogen, zur Verhütung dieser Nachteile, und zur Beförderung der gedachten Klasse vorzüglich nöthigen Sparsamkeit, Folgendes zu verordnen..".

Ziff. 3 : "Die Kasse ist vorzüglich für Gesellen, Dienstboten, Tagelöhner und dergleichen Personen bestimmt. Aber auch andere, und namentlich Kinder können von ihr Gebrauch machen".

Ziff. 13 : "Da diese Anstalt vorzüglich den Vortheil der ärmeren Klasse bezweckt, so brauchen die bey derselben ausgestellten Schuldscheine und Quittungen nicht auf Stempelpapier ausgefertigt werden" (s. Festschrift der Stadt- und Kreissparkasse Darmstadt, aaO., S. 23).

- (49) 1816; vMalchus, aaO., S. 58 ff; Trende, aaO., S. 61 ff.
Bekanntmachung die Errichtung einer Ersparnis-Kasse in Karlsruhe betreffend vom 9. September 1816 (unveröffentlicht) : .."Nützlich und wohlthätig müßte es daher seyn, durch eine unter öffentlicher Aufsicht errichtete Kasse, wo kleinere Ersparnisse sicher und verzinslich angelegt werden können, die Mittel und Wege eröffnen, wie durch mäßige Einschränkung erübrigte Erwerbstheile, für nöthige Fälle, oder dereinstige Niederlassung, sicher verwahrt werden können..".
- (50) 1817; vMalchus, aaO., S. 173; Trende, aaO., S. 22, 57 ff. 282.
Die Spar- und Anleihe-Kasse zu Lübeck wurde von der "Gesellschaft zur Beförderung gemeinnütziger Tätigkeit" am 26. April 1817 errichtet. Sie war die erste deutsche Sparkasse, die nicht mehr allein den Minderbemittelten diene, sondern "allen und jeden" zur Verfügung stand, die den "Ertrag ihrer Ersparung oder ihres Erwerbes sicher und zinsbar anzulegen wünschten" (Die Spar- und Anleihe-Kasse zu Lübeck, 1817 - 1957, Festschrift S. 2, 10).
- (51) 1818; vMalchus, aaO., S. 192 ff. Trende, aaO., S. 83 ff, 134, 262. Vgl. "Statut für die in der Haupt- und Residenz-Stadt Berlin von der Stadtverordneten-Versammlung gestifteten Sparkasse" vom 26. April 1818 (unveröffentlicht). "Um den hiesigen Einwohnern Gelegenheit zu geben, ihre kleinen Ersparnisse zinsbar und sicher unterzubringen, und ihnen dadurch behülflich zu seyn, sich ein Capital zu sammeln, welches sie bei Verheirathung, Etablirung eines Gewerbes, im Alter oder in Fällen der Noth benutzen können, hat die Stadtverordneten-Versammlung beschlossen, unter Garantie der Kommune und des Magistrats und ihrer Aufsicht eine Sparkasse zu eröffnen..". Die Berliner Sparkasse war hiernach die erste kommunale Kasse in Preußen.
- (52) 1821; vMalchus, aaO., S. 231; Trende aaO., S. 96, 98 f.
Eingangsformel zu den Statuten der Sparkasse für die Stadt Elberfeld vom 13. Dezember 1821: ..
"So wie durch die Leihanstalt dem Wucher Schranken gesetzt und dem Hülfbedürftigen eine Gelegenheit verschafft worden ist, auf eine für ihn wohlthätige und leichte Art sich in der Noth einen Geldbedarf zu verschaffen, so soll die Sparkasse ein Mittel werden, jene Ersparnisse, die redliche Handwerker und Dienstboten erübrigen, sicher und auf Zinsen, in kleineren und größeren Summen anzulegen.."
(Beilage zur Nr. 360 der Allgemeinen Zeitung Elberfeld vom 29. Dezember 1821).

Augsburg (54), Mannheim (55), Koblenz (56) und Frankfurt am Main (57) kam es zu weiteren Kassengründungen. Die bisherige Aufgabenstellung erfuhr keine Änderung.

Stand bei der Kieler Spar- und Leihkasse der Wohltätigkeitsbegriff im Vordergrund, war es bei der Frankfurter Sparkasse von 1822 (Polytechnische Gesellschaft), die von der "Frankfurtischen Gesellschaft zur Beförderung nützlicher Künste und deren Hülfswissenschaften" errichtet wurde, der Begriff der Gemeinnützigkeit. Bereits in der

-
- (53) 1821; vMalchus aaO., S. 107; Trende, aaO., S. 136 ff, 145 ff. Chronik der Stadtsparkasse Nürnberg, Festschrift 1961 (S. 53 ff, 61, 69, 74 ff, 84). Die Kasse ist die älteste kommunale Sparkasse Bayerns.
- (54) 1822; vMalchus, aaO., S. 100; Trende, aaO., S. 139, 141. Jubiläumsbericht, 130 Jahre Stadtsparkasse Augsburg S. 7, f. Im Gründungsaufwurf heißt es unter anderem: "Der Zweck einer solchen Anstalt geht dahin: Unter den wenig bemittelten, und vorzüglich unter der dienenden und arbeitenden Klasse, die Sparsamkeit, als die Quelle so vieler moralischen Tugenden zu fördern, indem sie solchen Gelegenheit an die Hand gibt, ihre Ersparnisse in sichere und zinsentragende Verwahrung zu bringen und sich so, theils durch die Gewohnheit, sich etwas zu erübrigen, theils durch den fortschreitenden Zuwachs ihres - wenn auch kleinen - Überschusses einen Nothpfennig zu schaffen".
- (55) 1822; vMalchus, aaO., S. 58; Trende, aaO., S. 177 ff. Nach § 1 der Statuten der Sparkasse zu Mannheim vom 16. Juni 1822 war der "Zweck der Anstalt dahin gerichtet, denen, die in dem Falle sind, kleine Ersparnisse machen zu können, eine Gelegenheit auszumitteln, solche nicht nur sicher anzulegen, sondern auch die davon abfallenden Zinsen und zeitweise Zuschüsse fortwährend zu vermehren".
- (56) 1822; vMalchus, aaO., S. 235 f; Trende, aaO., S. 96 ff. Dem im Jahre 1804 errichteten Pfandhaus in Koblenz kann die Eigenschaft einer Sparkasse noch nicht zuerkannt werden; s. vMalchus, aaO., Trende, aaO.; Festschrift 120 Jahre Städtische Sparkasse Koblenz 1804 - 1954, S. 33.
- (57) 1822; vMalchus, aaO., S. 118 ff; Trende, aaO., S. 59 f, 285 ff. Festschrift der Frankfurter Sparkasse von 1822 anlässlich des 100-jährigen Bestehens, S. 3, 5, 6 f, 63 f.

Bekanntmachung über die Errichtung einer zinstragenden Sparkasse vom 17. Mai 1822 (58) wird erwähnt, daß die Frankfurtsche Gesellschaft, um ihrem gemeinnützigen Streben eine noch größere Wirksamkeit zu verschaffen (59), den Vorsatz gefaßt habe, eine zinstragende Sparkasse zu gründen. Es sei hiermit bezweckt, die "Tugenden des Fleißes und der Sparsamkeit zu erregen und zu verbreiten" (59).

(58) Festschrift der Frankfurter Sparkasse 1822 - 1962, S. 5.

(59) Das gemeinnützige Wirken der Frankfurtschen Gesellschaft zur Beförderung nützlicher Künste und deren Hilfswissenschaften (Polytechnische Gesellschaft) ist hervorzuheben. Als die Vielzahl der von der Gesellschaft übernommenen gemeinnützigen Aufgaben, die zunächst allein aus den Zuwendungen ihrer Mitglieder durchgeführt wurden, die Mittel der Philantropen (s. auch vMalchus, aaO., Vorwort S. III) zu überschreiten drohte, "gestattete es die bereits in den ersten Jahrzehnten ihres Bestehens wachsende finanzielle Kraft der Sparkasse, der Polytechnischen Gesellschaft bei der Erfüllung ihrer freiwilligen Verpflichtungen zu helfen. So trug ab 1848 die Sparkasse entscheidend dazu bei, das gemeinnützige Werk der Gesellschaft zu erhalten und zu erweitern" (Festschrift, Über 140 Jahre Frankfurter Sparkasse von 1822, S. 9 f).
An gemeinnützigen Leistungen der Gesellschaft im Zusammenwirken mit der Frankfurter Sparkasse (ab 1848) sind zu erwähnen:

1819 Eröffnung der Sonntagsschule für Handwerker, der ersten gewerblichen Fortbildungseinrichtung in Frankfurt; 1824 Einrichtung einer Modellierschule, die später am Städelschen Institut angegliedert wurde; 1825 Errichtung einer Schule für Mechanik; 1826 Einrichtung einer Gaslaternenbeleuchtung in einigen Straßen Frankfurts; 1826 Schaffung der Ersparnisanstalt, die heute noch als Wochenkasse der Frankfurter Sparkasse von 1822 besteht; 1828 Aufbau einer Abendgewerbeschule; 1830 Eröffnung der Suppenanstalt (Volksküche); 1831 Gründung des Instituts zur Beförderung, Erhöhung und Vervollkommnung der Garten- und Feldbaukultur, später in den Verein für Garten- und Feldbau umgewandelt; 1832 Errichtung des Vereins zum Wohle der dienenden Klasse; 1833 Aufnahme volkstümlicher Unterrichtskurse für Chemie; 1835 Gründung des Gewerbevereins; 1837 Errichtung der Blinden-

anstalt, die heute als besondere Stiftung fortgeführt wird; 1846 Schaffung der Wöhlerstiftung zur Förderung der technischen Ausbildung;
1852 Eröffnung einer höheren Gewerbeschule;
1861 Gründung des Stenographischen Vereins;
1862 Mitwirkung bei der Gründung der Frankfurter Gewerbekasse (aufgegangen in der heutigen Frankfurter Volksbank eGmbH);
1862 Errichtung der Handelsschule;
1864 Gründung des Technischen Vereins;
1865 Übernahme des Vereins für Volkswirtschaft und Gewerbe, der eine wertvolle Fachbibliothek aufbaute;
1871 Ausbau der Gewerbeschule durch die Einrichtung von Vorklassen zu einer Vollanstalt, aus der die heutige "Wöhlerschule" hervorging;
1872 Neubau der Blindenanstalt;
1876 Gründung des Mitteldeutschen Kunstgewerbevereins;
1879 Errichtung der Kunstgewerbeschule, die später mit der Städelschule vereinigt wurde;
1881 Eröffnung des Kunstgewerbemuseums, des heutigen Museums für Kunsthandwerk;
1881 Einrichtung einer besonderen Pfennigsparganstalt;
1881 Übernahme der Cöntgen-Fleck'schen Stiftung zur Ausbildung junger Künstler;
1886 Errichtung eines Wohnheimes für stellenlose Hausangestellte;
1901 Mitwirkung bei der Errichtung der Akademie für Sozial- und Handelswissenschaften, der Vorstufe zur Universität;
1906 Übereignung der großen technischen Bibliothek als Stiftung an die Stadt Frankfurt;
1912 Mitwirkung bei der Gründung der Johann Wolfgang Goethe-Universität als bürgerliche Stiftung in Frankfurt;
1935 Errichtung einer Stiftung für Handwerker-Ausbildung;
1936 Gesellschaft für Boden- und Werkstoff-Forschung;
1938 Mitwirkung bei der Gründung des "Siedlungslehrhofes";
1939 Beteiligung an der Errichtung des "Hauses der Technik" durch Stiftung einer Fachbücherei für Chemie;
1948 Mithilfe beim Wiederaufbau von Kleinsiedlerstellen durch Bereitstellung von Aufbaudarlehen;
1950 Bemühungen zum Wiederaufbau der Opernhausruine als Saalbau, Sammlung zur Ruinensicherung;
1959 Förderung des technischen Nachwuchses durch Beihilfen;
1959 Gründung des Vereins zur Pflege der Kammermusik und zur Förderung junger Musiker e.V.

Das gemeinnützige Wirken im aufgezeigten Sinn wurde durch die Sparkassen beispielsweise in Düsseldorf (60), Bremen (61), Bamberg (62), Bielefeld (63), Trier (64), Köln (65), Groß-Gerau (66), Hamburg (67), Mainz (68), Münster (69), Speyer (70), Heppenheim (71), Heidelberg (72), Zweibrücken (73), Frankenthal (74), Bingen (75), Worms (76) und Alzey (77) fortgesetzt.

-
- (60) 1824; vMalchus, aaO., S. 231; Trende, aaO., S. 96 ff, 134. Eingangsformel zum Ersten Reglement für das öffentliche Leihhaus und die Sparkasse der Stadt Düsseldorf vom 28. August 1824: "So wie durch die Leihanstalt dem Hilfsbedürftigen eine Gelegenheit verschafft wird, eine für ihn wohlthätige und leichte Art sich in der Not einen Geldbedarf zu verschaffen, so soll von der anderen Seite die Sparkasse ein Mittel werden, jene Ersparnisse, die ein jeder, besonders die redlichen Handwerker und Dienstboten erübrigen, sicher und auf Zinsen, in kleinen und größeren Summen anzulegen". (Düsseldorfer Zeitung Nr. 189 vom 13. Juli 1825).

Die Genehmigungsverfügung der Königlichen Regierung in Berlin vom 30. Juli 1824 sowie die Anordnung der Königlichen Regierung in Düsseldorf, I. Abteilung, vom 28. August 1824 (unveröffentlicht) brachten für beide wohlthätigen Anstalten (Leih- und Sparkasse) die Hoffnung nach heilsamen Erfolgen zum Ausdruck.

- (61) 1825; vMalchus, aaO., S. 165 ff; Trende aaO., S. 53, 283 ff. Die von der "Gesellschaft von Aktionisten zur Errichtung einer Sparkasse" gegründete Kasse wurde am 29. Juni 1825 vom Bremer Senat genehmigt (Festschrift, Die Sparkasse in Bremen 1825 - 1925 S. 48). Nach dem "Grundgesetze" der Sparkasse aus dem Jahre 1825 (Ziff. 2) war es Hauptzweck der Anstalt "Gelegenheit zu geben, kleine Ersparnisse sicher aufzubewahren und nach und nach zinsbar zu machen". (Festschrift aaO., S. 49). "Der etwaige Überschuß dieser Anstalt, nach Abzug dessen, was die Actionisten etwa eingeschossen haben, ist zunächst zur Bildung eines Reservefonds, demnächst aber lediglich zu gemeinnützigen Zwecken bestimmt. Jeder Actionist hat das Recht Vorschläge dazu zu machen". (Ziff. 5 des Grundgesetzes, s. Festschrift, aaO., S. 49). Eine derartige Überschußregelung war zum ersten Mal bei dem im Jahre 1796 gegründeten Leihhaus in Detmold festzustellen. Die bisherigen sparkassenrechtlichen Bestimmungen sprachen in diesem Zusammenhang von der Verwendung eines etwaigen Vorteils "welcher bey der Ersparungs-Casse durch Nutzung der angelegten Gelder, zu höheren Zinsen, nach Abzug der ..Kosten, gemacht werden mögte.. zum Besten der Armuth"

(Ziff. 9 der Verordnung wegen Errichtung einer Ersparungs-Casse im Herzogtum Oldenburg vom 1. August 1786) oder zum Besten der Sparkasse (Bekanntmachung der Polytechnischen Gesellschaft zu Frankfurt vom 17. Mai 1822 in Festschrift 1962, aaO., S. 6).

In einem Bericht der Bremischen Sparkasse vom 13. April 1848 wird demgegenüber darauf hingewiesen, daß der Reservefond erst eine bestimmte Höhe erreichen muß, bis wieder Verwendungen zu gemeinnützigen Zwecken gemacht werden könnten (Festschrift 1925, aaO., S. 71 ff - 73 -).

- (62) 1825; vMalchus aaO., S. 109; Trende aaO., S. 137, 132. Zweck der Anstalt nach § 1 der Spar-Cassen-Ordnung vom 30. Juni 1825 war: "Durch Errichtung einer Sparkasse soll zunächst Professionisten, Tagelöhnern und Dienstboten die Gelegenheit verschaffen werden, Ersparnisse auch in kleinen Summen mit Sicherheit anzulegen und mit Zinsen und Zinseszinsen zurückzuerhalten. Es ist jedoch auch allen anderen Einwohnern dahier gestattet, dergleichen Ersparnisse gegen die angegebene Verzinsung bei der Sparkasse anzulegen (Festschrift, 140 Jahre Städtische Sparkasse Bamberg, S. 21). Im August 1844 trat eine neue Satzung in Kraft. Der Kreis der Sparer wurde eng begrenzt. Gemäß § 1 waren als Sparkassenkunden nur zugelassen: "Alle Minderjährigen ohne Unterschied des Standes und der Klasse, Dienstboten, Näherinnen, Stickerinnen, Wäscherinnen, Lehrlinge, Handwerksgesellen, Fabrikarbeiter, Tagelöhner, Militärpersonen, vom Feldwebel abwärts" (Festschrift, aaO., S. 23).
- (63) 1825; vMalchus, aaO., S. 228; Trende aaO., S. 99, 121, 293. Die (armenfürsorgerische) Aufgabe der Sparkasse wurde hier unter anderem in der Abhandlung "Über den Nutzen einer Spar-Cassen-Anstalt" vom 22. Dezember 1824 hervorgehoben. Dem Gemeinnützigkeitsgedanken ist ferner durch die Bestimmung Rechnung getragen worden, daß der Reinertrag der Kasse zur Unterstützung der Städtischen Armenanstalt zu verwenden sei (Festschrift, 125 Jahre im Dienste der Wirtschaft, Stadt- und Sparkasse Bielefeld 1950, S. 8 ff).
- (64) 1825; vMalchus, aaO., S. 234; Trende, aaO., S. 96 f. Der gemeinnützige Zweck der Anstalt wird ausdrücklich in der Eingangsformel des Statuts vom 11. Mai 1825 erwähnt. Überschüsse werden - falls das Leihhaus ihrer nicht bedarf - durch Ausleihung an Banquiers, Kaufleute und Kapitalisten auf Wechsel gegen Deposition geldwerther, sicherer Papiere als Unterpfand untergebracht (§ 12 des Statuts).

-
- (65) 1826; vMalchus, aaO., S. 236; Trende aaO., S. 96 ff, 133 f. Zur Geschichte der Sparkasse s. Festschrift, 125 Jahre Sparkasse der Stadt Köln, 1826 - 1951 (insbes. S. 18 ff, 24 ff, 44 ff, 96 ff). In der Bekanntmachung über die Eröffnung einer Sparkasse zu Köln vom 21. November 1825 (abgedruckt im Anhangteil der Festschrift, 125 Jahre Sparkasse der Stadt Köln) wurde der gemeinnützige Zweck der Anstalt hervorgehoben.
- (66) 1826; vMalchus aaO., S. 72 (die Anstalt wurde unter dem Namen Ersparungs-Kasse im Landratsbezirk Dornberg gegründet); Trende aaO., S. 245 f. S. Festschrift, 125 Jahre Kreissparkasse Groß-Gerau 1826 - 1951, S. 8 ff, 21 f, 29. Für eine eventuelle Auflösung des Instituts sah die erste Satzung vor, daß ein bestimmter Geldwert den Armen derjenigen Gemeinden des Bezirks, welche die Garantie übernommen hatten, oder einer mildtätigen Stiftung überlassen werden sollte (Festschrift; aaO., S. 11).
- (67) 1827; vMalchus, aaO., S. 168 ff; Trende aaO., S. 280 ff. Einleitung zum Organisationsplan der Hamburger Sparkasse, Hamburg 1827, S. 3: "Die Sparkassen haben sich allenthalben, wo sie errichtet sind, als treffliche höchst gemeinnützige Anstalten bewährt, als Anstalten, die ihren nächsten Zweck, der minderbegüterten Volkskasse eine Gelegenheit an die Hand zu geben, kleine Ersparungen mit Sicherheit und Vortheil zu belegen, nicht nur vollkommen erreichten, sondern im Verfolge bei weitem mehr leisteten, als selbst die ersten Unternehmer derselben sich davon versprochen hatten."
- (68) 1827; vMalchus, aaO., S. 78 f; Trende, aaO., S. 246 f (.. die Mehrzahl der Sparkassen im Großherzogtum Hessen wurde in der Form gemeinnütziger Vereine unter Garantie der Gemeinden ins Leben gerufen, so die Sparkasse Mainz). Nach § 1 Abs. 2 S. 2 der Statuten der Mainzer Sparkasse vom 19. Februar 1827 soll die Anstalt "in der Regel nur zum Wohle des Unbemittelten, des Armen, dasjenige sicher und nutzbringend bewahren, was diese selbst auf eine andere Art nicht zu erhalten, oder nützlich zu verwenden wissen; keineswegs aber soll sie für den Wohlhabenden ein Mittel zur Hinterlegung überflüssiger Geldvorräte abgeben". Überschüsse sollten dem Reservefonds zugeführt werden. Von einem bestimmten Betrag ab konnte der Gemeinderat über den Überschuß am Ende des Rechnungsjahres "zu anderen wohlthätigen Zwecken verfügen" (§ 2 Abs. 4 S. 2 des Statuts). Bezüglich des Statuts s. Denkschrift zum 100jährigen Bestehen der Städtischen Sparkasse Mainz, S. 48 ff. Darüber hinaus vgl. auch S. 9 ff, 13, 15 ff.

- (69) 1828; vMalchus, aaO., S. 227; Trende, aaO., S. 98 ff, 101. "Den Einwohnern.. und ihren Kindern, den Dienstboten, Gesellen und Lehrlingen..., soll diese Sparkasse dazu dienen, das Erübrigte in dieselbe einzulegen". (§ 3 des Sparkassen-Reglements für die Stadt Münster vom 25. April 1828, Münsterisches Intelligenzblatt vom 5. August 1928 Nr. 63, S. 25).
- (70) 1828; vMalchus, aaO., S. 114. Die "reine, gemeinnützige Absicht "eine Sparkasse zu gründen sowie die "Nützlichkeit einer solchen Anstalt" gehen aus einer Niederschrift des Stadtrates von Speyer vom 26./28. Dezember 1828 (unveröffentlicht) hervor.
- (71) 1830; vMalchus, aaO., S 73 ff; Trende aaO., S. 247 f, 254. Festschrift, 125 Jahre Bezirkssparkasse Heppenheim (Bergstraße) 1830 - 1955, S. 7, 18 f.
- (72) 1831; vMalchus, aaO., S. 58 ff; Trende aaO., S. 172, 180 f. Festschrift, 100 Jahre Städtische Sparkasse Heidelberg 1831 - 1931, S. 26 f mit Statuten vomlo. Juni 1831 S. 58 ff. Festschrift, 125 Jahre Bezirkssparkasse Heidelberg, S. 9 ff, 23 ff. Bezirkssparkasse Heidelberg, Geschäftsbericht 1964.
- (73) 1835; vMalchus, aaO., S. 114; Trende, aaO., S. 158.
- (74) 1835; vMalchus, aaO., S. 115; Trende, aaO., S. 157 f.
Nach einem (unveröffentlichten) Stadtratsbeschuß vom 23. Mai 1835 "soll für die Stadt Frankenthal eine Sparkasse als wohltätige Anstalt errichtet und behandelt werden; sie ist bestimmt, kleine Summen, die ihr von Feldarbeitern, Tagelöhnern, Handwerkern, Dienstboten und anderen ökonomischen und industriösen Personen auch Kindern unter 15 Jahren anvertraut werden, zur Aufbewahrung zu übernehmen".
- (75) 1836; Trende, aaO., S. 254, 257; Festschrift, 125 Jahre Praktizierte Gemeinnützigkeit, S. 3, 7 ff, 10 ff, 13 ff, 15, 33 ff, 38 f.
- (76) 1838; Trende, aaO., S. 257, 319. Festschrift, 100 Jahre Städtische Sparkasse Worms, S. 27 ff, 31 ff, 46.
- (77) 1838; Trende, aaO., S. 255, 510. Festschrift, Bilanz der Leistung, 125 Jahre Kreissparkasse Alzey, S. 3 ff, 20 ff, 29 f. Bezüglich des "wohltätigen bzw. gemeinnützigen Zwecks der Anstalt" s. Festschrift, aaO., S. 28 ff (Beilage) sowie §§ 13 Ziff. 1 (Beförderung der Gemeinnützigkeit) und 29 Abs. 2 der Satzung vom 18. Oktober 1837 (im Falle der Auflösung der Kasse wird der Geldrest und Reservefonds unter anderem den Armen der Gemeinde überlassen).

Die ersten Sparkassen waren "Hilfsanstalten der Armenpflege", die geistig in der Aufklärung wurzelten und noch ganz nach sozialpädagogischen Grundsätzen ausgerichtet gewesen sind. Indem die Kassen unrationelle Kleinanlagen annahmen und diese relativ hoch verzinsten, boten sie eine "Hilfe zur Selbsthilfe". In diesem Sinn waren sie gemeinnützig (78).

Die Staatsgewalt verhielt sich gegenüber dem Spargedanken zunächst passiv (79). Das Reglement, die Einrichtung des Sparkassenwesens betreffend, vom 12. Dezember 1838 (80) - von dem im folgenden die Rede sein wird - brachte hier für Preußen eine Änderung (81). Eine geordnete Staatsaufsicht über das Sparkassenwesen begann (82).

-
- (78) Stützel, Die Aufgaben der Banken in der Wirtschaftsordnung in der Bundesrepublik und die demgemäß anzustrebende Organisation des Bankenapparates, Gutachten, Saarbrücken 1962, Dritter Teil S. 477.
- (79) Beiträge zur Statistik der Sparkassen im preussischen Staate. Bearbeitet vom Königl. Statistischen Bureau, Berlin 1876. Veröffentlicht in Sparkasse 1965 S. 358 ff (358 f). Bis zum Jahre 1835 bestanden in Preußen 80 Sparkassen, 99 645 Sparkassenbücher waren im Umlauf (Beiträge, aaO., S. 359); vMalchus, aaO., Vorwort S. III.
- (80) GS 1839 S. 5.
- (81) Nach der Städteordnung vom 19. November 1808 stand den Städten das Recht zu, Sparkassen ohne behördliche Genehmigung zu errichten. Gemäß der revidierten Städteordnung vom 17. März 1831 war die Annahme von Spareinlagen seitens der Städtischen Sparkassen als Anleihe der Stadtgemeinden anzusehen. Dies hatte die Genehmigung der Regierung zur Errichtung städtischer Sparkassen zur Folge. Eine laufende Aufsicht über den Geschäftsbetrieb der Sparkassen fand jedoch nicht statt. Eine Änderung trat durch das Gesetz über die Ausstellung von Inhaberpapieren vom 17. Juni 1833 (GS. S. 75) ein. § 1 des Gesetzes verbot die Ausstellung und Inumlaufsetzung von Papieren, durch welche die Zahlung einer bestimmten Geldsumme an jeden Inhaber versprochen wird, sofern nicht die Genehmigung des Königs dazu eingeholt war.

5. Reglement vom 12. Dezember 1838.

Der Begriff der Gemeinnützigkeit wird im Reglement vom 12. Dezember 1838 nicht ausdrücklich erwähnt. Er ist zunächst aus der Aufgabenstellung der Sparkassen zu entnehmen. Der Hauptzweck der Kasse war, einer weitgehenden "Benutzung" seitens der ärmeren Klassen Vor-schub zu leisten, sie zur Sparsamkeit anzuregen (83). Der geringste Betrag, den die Sparkasse entgegennahm, mußte daher so niedrig wie möglich bestimmt werden (84), die sichere Anlage der Gelder gewährleistet sein (85) und schließlich die Verzinsung bereits bei geringen Einlagen beginnen (86). Auf die Überschußregelung ist ferner hinzuweisen (87). Wurden Überschüsse erzielt, die nicht dem Reservefonds zuzuführen waren (88), konnten sie "zu anderen öffentlichen Zwecken" verwandt werden (89). Die Genehmigung des Oberpräsidenten war hierfür jedoch einzuholen (90). In der Praxis hatte sich der Grundsatz herausgebildet, daß die höheren Betriebsüberschüsse für gemeinnützige Aufgaben, "soweit dieselben nicht gesetzlich geboten waren", eingesetzt werden mußten. Die Entscheidung darüber, was hierunter zu verstehen sei, oblag den Regierungspräsidenten, in Berlin den Oberpräsidenten (91).

Fraglich blieb jedoch, ob diese Bestimmung auch auf die bereits ausgegebenen Sparkassenbücher, welche auf den Inhaber lauteten, einzuwenden war. Durch die allerhöchste Cabinetttsordre vom 16. April 1836 wurden die bei den einzelnen Behörden über diese Fragen entstandenen Zweifel in dem Sinne entschieden, daß die bereits bestehenden Sparkassen in der Beibehaltung der bisherigen Form ihrer Sparkassenbücher nicht gehindert werden sollten. Die Ausstellung neuer Sparbücher auf den Inhaber wurde dagegen untersagt. Der Minister des Innern von Rochow ließ nunmehr aufgrund des durch eine Rundfrage an die Oberpräsidenten über die Sparkassen gewonnenen Materials einen Entwurf zu einem Reglement über die Sparkassen ausarbeiten. Dieser wurde dem Staatsministerium vorgelegt, der ihn mit geringen Änderungen genehmigte (Beiträge zur Statistik der Sparkassen im preußischen Staat, aaO., S. 358 f).

Auf die Ministerialerlasse aus den Jahren 1847, 1854 und 1856 sowie die ersten provinziellen Muster-satzungen ist nunmehr im Zusammenhang mit dem Gemeinnützigkeitsbegriff einzugehen.

6. Ministerialerlasse.

Die rechtlichen Grundlagen, die das preußische Sparkassen-reglement geschaffen hatte, wurden in der Folgezeit durch Ministerialerlasse (92) fortentwickelt. Die Erlasse vom 24. August 1847 (93), 14. Juli 1854 (94) sowie vom 18. April 1856 (95) sind anzuführen. Eine besondere Ausgestaltung hat der Gemeinnützigkeitsbegriff hierdurch nicht erfahren. Der Gedanke, insbesondere den gering bemittelten Volksklassen eine Gelegenheit zur leichten und sicheren Anlage von Ersparnissen gegen einen Zins zu verschaffen und dadurch die ärmeren Bevölkerungskreise zur Sparsamkeit anzuregen und diese zu fördern, stand weiterhin im Vordergrund.

Bei den Aufsichtsinstanzen, die die Statuten der einzelnen Sparkassen zu genehmigen hatten, zeigte sich bald ein Bestreben, auf eine einheitliche Rechtsgestaltung hinzuwirken. Von den Regierungen wurde auf die Statuten einiger Sparkassen aufmerksam gemacht, die geeignet erschienen, bei der Abfassung neuer Satzungen als Muster zu dienen (96). So ist beispielsweise als Musterstatut in einem "Circular vom 30. Oktober 1873" sämtlichen königlichen Regierungen das "Revidirte Statut für die Sparkasse des Kreises Teltow" empfohlen worden (97). Allmählich entstanden provinzielle Mustersatzungen (98).

Diese Satzungen (99) enthielten neue zeitgeschichtliche Gedankengänge. Aus einem Hilfsmittel der vorbeugenden Armenpflege hatten sich die Sparkassen um 1890 nach einer rund ein halbes Jahrhundert dauernden sozialpolitischen Ära zu Instituten entwickelt, die ihren Zweck nunmehr ganz allgemein in der Betreuung der Ersparnisse der unteren Volksschichten sowie des bürgerlichen und gewerblichen Mittelstandes sahen. Daneben trat jetzt

die Aufgabe, die ihnen anvertrauten Gelder auch volkswirtschaftlich wertvoll anzulegen. Es hatte sich nämlich gezeigt, daß zwar die ethische Fundierung des Spargedankens nicht unwichtig, in ihrer Auswirkung für die Entwicklung der Spareinlagen jedoch begrenzt bleiben mußte. Entscheidend für die Gestaltung der Einlagenhöhe blieb die gesamte wirtschaftliche Struktur eines Gebietes. Künstlichen Mitteln, den Grad der Sparbarkeit zu erhöhen, war kein Erfolg beschieden (100).

- (82) vKnebel Doeberitz, aaO., S. 5; Schmid-Brämer, Das Sparkassenwesen in Deutschland, Berlin 1864, S. 169 f.
- (83) Ziff. 4 c, 11 des Reglements, aaO.
- (84) Ziff. 11 des Reglements, aaO.
- (85) Ziff. 4 a, Ziff. 11 S. 1 des Reglements, aaO.
- (86) Ziff. 4 b, Ziff. 11 S. 2 des Reglements, aaO.
- (87) Ziff. 7 des Reglements, aaO.
- (88) Ziff. 7 S. 1 des Reglements, aaO.
- (89) Ziff. 7 S. 2 des Reglements, aaO.
- (90) Ziff. 7 S. 2 des Reglements, aaO.
- (91) vKnebel Doeberitz aaO., S. 127 f.
- (92) Ziff. 7, S. 2 letzter Halbsatz des Reglements, aaO.. Von einer einheitlichen Auslegung des Gemeinnützigkeitsbegriffs konnte unter diesen Umständen nicht gesprochen werden; vKnebel Doeberitz, aaO., S. 128 f; Beiträge zur Statistik der Sparkassen im preußischen Staate, aaO., S. 359 f.
- (93) Beiträge ..., aaO., S. 361 ff.
- (94) MBl. S. 192.
- (95) MBl. S. 135.

Die Loslösung des Spargedankens aus einseitigen, armenpflegerischen und sozialpädagogischen Gedankengängen sowie die stärkere Umbildung der Sparkassen zu Geldinstituten, die der gesamten Volkswirtschaft und daneben auch insbesondere der Kommunalwirtschaft dienten, bedingten eine Umstellung in dem Verhältnis von Aktiv- und Passivgeschäft. Die Idee der Sparkasse als Kreditinstitut kam - nun endgültig - zum Durchbruch (101).

- (96) MBl. S. 121, S. auch folgende Ministerialerlasse: Vom 16. November 1877 (MBl. 1878 S. 5), 20. Februar 1881 (MBl. S. 94), 11. Mai 1882 (MBl. S. 140), 6. Dezember 1889 (MBl. 1891, S. 223), 4. Mai 1894 (MBl. S. 79) sowie schließlich vom 4. August 1894 (MBl. S. 146).
- (97) Zum Beispiel die Satzung der Kreissparkasse Bielefeld, Runderlass vom 30. Oktober 1873 (MBl. S. 295). S. Clausen, Der Einfluß der Gemeinde auf die kommunale Sparkasse, Berlin 1964, S. 29).
- (98) Sparkasse 1965, S. 367 ff.
- (99) Sprengel, 120 Jahre Sparkassenrecht, Sparkasse 1958, S. 195 ff - S. 196 zu II a -; Oeckinghaus, aaO., S. 1 zu Nr. 1011.
- (100) Vgl. zum Beispiel § 2 des Rev. Statuts für die Sparkasse des Kreises Teltow, aaO. : "Zweck der Sparkasse ist, zur sicheren verzinslichen Anlegung von Ersparnissen und zur Erlangung von Darlehen Gelegenheit zu bieten".
- (101) Die ersten Sparkassen konnten ihrer ursprünglichen Aufgabe, den Minderbemittelten aller Klassen, zur "Vermögensbildung" zu verhelfen, nicht nachkommen. Die Arbeiterschaft wurde nicht gewonnen. Entscheidend war dabei die Tatsache, daß das Realeinkommen der Arbeitnehmer praktisch nur in Ausnahmefällen Ersparnisse möglich machte. Es war zu gering, als daß sie bei aller Anstrengung noch irgendwie erwähnenswerte Rücklagen, etwa für die Altersversorgung, hätten machen können. Sonderfälle, die es dabei ohne Zweifel gab, sollte man nicht verallgemeinern. Die Masse (besonders der Arbeiter) war und blieb ohne finanziellen Rückhalt (Becker W-D., Sparkassenentwicklung als Spiegel des sozialen Fortschritts - Eine Skizze - Sparkasse 1966 S. 115 ff - 116 -).

Diese zeitgeschichtlichen Veränderungen blieben auf den Begriff der Gemeinnützigkeit nicht ohne Auswirkungen. Der ursprüngliche enge Sinn des Wortes (prophylaktische Armenfürsorge) erfuhr eine Erweiterung. Die Gemeinnützigkeit der Sparkassen war nunmehr auf die Sozialpolitik des Staates ausgerichtet (102). Die Umstellung von der Armenfürsorge zu den sozialen Absichten des Staates führte zum entscheidenden Inhaltswandel im Gemeinnützigkeitsbegriff. Beispielsweise war bereits im Revidierten Statut für die Sparkasse des Kreises Teltow (103) nicht mehr von den "Minderbemittelten aller Klassen, .. den Handwerksgesellen, Lehrlingen und Dienstboten .." - wie in den ersten Sparkassensatzungen - für das Passivgeschäft - die Rede. Die Kasse diente vielmehr allen Einwohnern. Das Passiv- war dem Aktivgeschäft gleichberechtigt (104). Hatte der Reservefonds eine Höhe von 10 % der Passivmasse (Einlagen und Zinsen) erreicht, konnte der weitere Reingewinn auf Beschluß des Kreistages mit Genehmigung der Staatsaufsichtsbehörde zu gemeinnützigen öffentlichen Zwecken im Interesse des Kreises verwandt werden (105).

-
- (102) So bereits Ministerialerlass vom 18. April 1856 (MBI. S. 121); Haase/Wietek, Festschrift der Landessparkasse zu Oldenburg, aaO., S. 93 f.
- (103) Achterberg, Betrachtungen zu einem Sparkassendokument, Vierteljahresbeilage der Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, Beilage 1 zu Heft 1 vom 1. Januar 1966. Becker W-D., aaO., Haase/Wietek aaO., S. 94.
- (104) § 2 des Statuts, aaO., Anm. 100; s. jedoch Anm. 50 S. 28.
- (105) §§ 2, 19 Rev. Statut in Sparkasse 1965 S. 367 ff.

Die provinziellen Satzungen wurden durch die Mustersatzung für Sparkassen aus dem Jahre 1927(106) - die im folgenden näher behandelt werden soll - abgelöst. Die Mustersatzung ist bis heute Vorbild für das Geschäftsrecht der Sparkassen.

7. Mustersatzung von 1927.

Der Begriff der Gemeinnützigkeit ist in der Mustersatzung aus dem Jahre 1927 weiter präzisiert worden. Zum ersten Mal in der Sparkassengeschichte wird auf die rechtlichen Merkmale der Kreditinstitute näher eingegangen.

Nach § 1 Abs. 2 der Satzung ist die Sparkasse eine öffentlich-rechtliche, gemeinnützige und mündelsichere Anstalt (107) der Stadt (108) unter deren unbeschränkter Haftung. Die Sparkasse soll den Sparsinn fördern. Sie gibt Gelegenheit, Ersparnisse und andere Gelder sicher und verzinslich anzulegen (§ 1 Abs. 3, S. 1 - 2 der Mustersatzung). Zur Förderung der Spartätigkeit konnte der Vorstand besondere Einrichtungen schaffen (109). Die Kasse war verpflichtet, von jedermann Spareinlagen in Höhe von mindestens 1 RM an entgegenzunehmen (110). Sie diente der Befriedigung der örtlichen Kreditbedürfnisse nach Maßgabe der Satzung (111). Wurden Überschüsse, die sich bei der Rechnungsregelung ergaben, nicht der Sicherheitsrücklage zugeführt, waren sie "an den Gewährverband zur Verwendung für nicht zu dessen gesetzlichen Aufgaben gehörende gemeinnützige oder mildtätige Zwecke im Sinne der Vorschriften der Steuergesetze und der zu ihrer Ausführung erlassenen Bestimmungen abzuführen" (112).

(106) § 32 Abs. 2 Rev. Statut in Sparkasse 1965
S. 367 ff.

(107) RdErl. des Ministeriums des Innern vom 26. Juli 1927 (MBI. S. 760).

Eine Mustersatzung schafft grundsätzlich kein unmittelbares Recht. Sie stellt einen Entwurf dar, nach dem Recht geschaffen werden soll. Unmittelbares Recht für das Geschäftsgebiet der Sparkasse tritt erst in Kraft, wenn das hierfür zuständige Organ eine Satzung nach dem Muster beschlossen und veröffentlicht hat. Die Genehmigung durch den Oberpräsidenten war einzuholen (§ 40 Abs. 1 der Mustersatzung). S. Hahn, Das neue Sparkassenrecht, Berlin 1928, S. 40. Esch-Oberbillig, Sparkassenrecht im Lande Rheinland-Pfalz, Loseblattsammlung mit Anmerkungen und Verweisungen, Mainz-Gonsenheim 1965, Bd. 1 Nr. 100, Anm. 4 zu § 4 SpG; Lohr aaO., S. 133 f; Oeckinghaus, Loseblattsammlung mit Anmerkungen und Verweisungen, aaO., Nr. 1011 Einleitung S. 4.

Durch RdErl. des Preuß. Ministers des Innern vom 26. Juli 1927 ist die Mustersatzung der Sparkassen sowie den Genehmigungsbehörden zur Annahme empfohlen worden. Die Einführung dieser Satzung, die das bisherige Sparkassenrecht kodifizierte, führte bei den meisten preußischen Sparkassen zu einer Vereinheitlichung des Sparkassenrechts. Mit Sprengel, aaO., ist in organisatorischer Hinsicht festzustellen, daß nach dieser Satzung die Sparkassen als unselbständige Einrichtungen der Kommunen zwar noch unter der Aufsicht des Verwaltungsorgans des Gewährträgers standen, aber bereits ein Organ, den Vorstand, besaßen, dem die selbständige Verwaltung der Sparkasse nach außen und innen übertragen war (§ 5 der Mustersatzung). Der Grundkatalog der zulässigen Geschäfte unterschied sich aber wesentlich von dem heutigen Geschäftsrecht der Sparkassen. Es war der ausdrückliche Wunsch des damaligen Deutschen Reichstages, daß diese Mustersatzung unverändert und einheitlich nicht nur bei den preußischen, sondern bei allen deutschen Sparkassen eingeführt würde (Simon, aaO., S. 39 ff - 41 -).

Bereits im RdErl. des Innenministeriums vom 27. Januar 1922 (Sparkasse 1922 S. 62) wurde gegenüber den preußischen Sparkassen darauf hingewiesen, daß der vom Deutschen Sparkassen- und Giroverband ausgearbeitete Entwurf einer Mustersatzung (mit bestimmten, im einzelnen aufgeführten Abweichungen) künftigen Satzungen zugrunde gelegt werden könne. Die Mustersatzung von 1922 ist jedoch nur von wenigen Sparkassen übernommen worden (Sprengel, Sparkasse 1958, aaO.,).

Neben der Hervorhebung wesentlicher rechtlicher Merkmale der Sparkasse ist der dreifache Zweck der Kassen (113) herauszustellen. Beim Passiv- und Aktivgeschäft wird nicht mehr ausdrücklich auf die wirtschaftlich schwächeren Bevölkerungskreise abgestellt. Hieraus war allerdings nicht zu schließen, daß die Sparkassen nunmehr auf die Ansammlung vorwiegend größerer Kapitalanlagen hinarbeiten sollten und ihre ursprüngliche Aufgabe, Sammelbecken gerade der kleinen Ersparnisse zu sein, vernachlässigen durften (114).

- (108) Zum Anstaltsbegriff s. Simon, aaO., S. 56 f.
Kleiner, aaO., Diss. Heidelberg 1930, S. 80 ff.
- (109) Bzw. des Kreises, Amtes usw.
- (110) § 21 der Mustersatzung beispielsweise (s. Simon, aaO., S. 166): Schulspar-, Fabrik-, Vereins-sparkassen, Sparmarken, Heimsparbüchsen, Sparautomaten, Geschenksparbücher, Abholungsver-fahren.
- (111) § 14 Abs. 1 der Mustersatzung, aaO.
- (112) § 1 Abs. 3 S. 3 der Mustersatzung. Die Be-schränkung des Aktivgeschäftes auf den Mittel-stand wurde nicht eingeführt. S. hierzu im einzelnen Simon, aaO., S. 46 f.
- (113) § 36 Abs. 4 der Mustersatzung, aaO.;
wegen weiterer Einzelheiten - auch im Zusammen-hang mit dem (preußischen) Gesetz, betr. die
Anlegung von Sparkassenbeständen in Inhaber-papieren vom 23. Dezember 1912 (GS. 1913 S. 3)
- s. Simon, aaO., S. 259 f. -
- (114) Den Sparsinn zu fördern. Unter Hervorhebung
der sicheren und verzinslichen Geldanlage
Passivgeschäfte zu betreiben. Regional be-grenzte Aktivgeschäfte durchzuführen (§ 1
Abs. 3 der Mustersatzung).

Auch konnten die Kassen aus dem Fortfall der Höchstgrenzen für Spareinlagen (115) nicht die Befugnis herleiten, sich vom Kleingeschäft zu lösen und vorzugsweise größere Einlagen an sich zu ziehen (116).

Ebensowenig folgte aus dem Fehlen der Begrenzung des Kreditnehmerkreises im Real- und Personalkreditgeschäft, daß den Sparkassen nunmehr die Beleihung des Großgrundbesitzes und die Gewährung von Großkrediten zukäme (117). Für die Kreditgewährung galt wie bisher weiterhin: Bevorzugung des Kleinbesitzes gegenüber dem Großbesitz, besser zahlreiche kleinere Kredite als Großkredite. Der Aufgabenkreis der Kassen blieb daher unverändert.

Neu eingeführt durch die Mustersatzung vom 26. Juli 1927 wurde jedoch die Gemeinnützigkeit "im Sinne der Vorschriften der Steuergesetze und der zu ihrer Ausführung erlassenen Bestimmungen" (§ 36 Abs. 4 der Satzung). Der länderrechtliche allgemeine Gemeinnützigkeitsbegriff war nicht ohne weiteres mit dem reichsrechtlichen im Sinne des Steuerrechts identisch (118). Es genügt hier (119) zunächst festzuhalten, daß nunmehr eine "steuerrechtliche Gemeinnützigkeit" im Rahmen der Überschußregelung zu beachten ist (120).

(115) Die - ausdrückliche - Erwähnung der wirtschaftlich schwächeren Bevölkerungskreise im Passivgeschäft ist deshalb unterblieben, weil sie sich einmal in der Eingangsbestimmung nicht anbot, zum anderen waren die Einlegerkreise aus volkswirtschaftlichen, sozialpolitischen und auch rechtlichen Gründen (Mündelgeldanlage!) mit den weniger bemittelten Kreisen nicht immer identisch (Simon, aaO., S. 47).

(116) Vgl. Reglement von 1838 (aaO.) Ziff. 4 c und 12. Die Beibehaltung der Höchstgrenzen für die einzelnen Spareinlagen war nicht mehr zu vertreten. Durch die Annahme auch größerer Einlagen wurde dem Bedürfnis der ärmeren Klassen gedient (beispielsweise durch Gewährung höherer Zinsen). Im übrigen konnten die Höchstgrenzen leicht umgangen werden (Ausgabe mehrerer Bücher).

Die Preußische Verordnung aus dem Jahre 1932 und ihr Einfluß auf den Gemeinnützigkeitsbegriff soll nunmehr untersucht werden.

8. Preußische Verordnung von 1932.

Durch den Auftrag an die Länder in der Reichsnotverordnung vom 6. Oktober 1931 (121) wurde beispielsweise in Bayern (Ges. über die öffentlichen Sparkassen vom 21. Dezember 1933 - GVBl. S. 489 -), Hessen (VO vom 21. Dezember 1931 - RegBl. S. 231 -), Württemberg (Sparkassenges. vom 24. März 1932 - RegBl. S. 97 -) sowie schließlich in Preußen (VO über die Sparkassen sowie die kommunalen Giroverbände und Kreditinstitute vom 20. Juli/4. August 1932 - GS. S. 241, 275 -) neues Sparkassenrecht geschaffen. Nach § 15 Abs. 1 S. 1 der Preußischen Sparkassen-Verordnung waren die Gewährverbände der Sparkassen verpflichtet, die vom Minister des Innern im Einvernehmen mit dem Finanzminister und dem Minister für Handel und Gewerbe zu erlassene Muster-satzung bis zum 30. September 1932 anzunehmen. Widrigen-falls sollte die Satzung für die einzelne Sparkasse von der Aufsichtsbehörde festgesetzt werden. Dies war ein Novum. Bisher hatten sich die Aufsichtsbehörden damit begnügt, eine Mustersatzung lediglich zur Annahme zu empfehlen.

(117) Dies wäre einer Abkehr der Sparkassen von ihrer gemeinnützigen und sozialpolitischen Aufgabe gleichgekommen.

(118) Lediglich im Interesse einer elastischeren und rationelleren Handhabung des Kreditgeschäfts wurde von den starren Satzungsregeln abgesehen (Simon, aaO., S. 47).

(119) Simon, aaO., S. 62.

(120) s. auch S. 54 ff.

(121) Forsthoff, aaO., Tübingen 1931, S. 13 ff.

Die Preußische Verordnung aus dem Jahre 1932 brachte hinsichtlich des Begriffsinhalts der Gemeinnützigkeit keine Neuerung. Die nach § 15 Abs. 1 der Sparkassenverordnung bis zum 30. September 1932 von den Gewährverbänden der Sparkassen in Preußen anzunehmende Mustersatzung - Sa - (122) ging in § 1 Abs. 2 Sa auf die Rechtsnatur der Sparkassen ein. Ihr Aufgabenkreis lag dem § 1 Abs. 3 Sa zugrunde. §§ 14 ff Sa regelten den Sparverkehr und § 36 Sa schließlich die Verwendung der Überschüsse. Eine Änderung im Vergleich zur Mustersatzung aus dem Jahre 1927 ist nur insoweit festzustellen, als nach §§ 1 Abs. 1 der Sparkassenverordnung, 1 Abs. 2 der Mustersatzung, die Sparkassen als Körperschaften des öffentlichen Rechts bezeichnet wurden (123).

(122) Mustersatzung für Sparkassen gem. RdErl. des MdI, FM und des MfHuG vom 26. August 1932 (MBliV S. 853).

(123) Der Sparkasse fehlen jedoch jegliche körperschaftlichen Merkmale. Körperschaften sind mitgliedschaftlich organisierte, rechtsfähige Verbände des öffentlichen Rechts, welche staatliche Aufgaben mit hoheitlichen Mitteln unter staatlicher Aufsicht wahrnehmen. Die Sparkasse hat keine Mitglieder im technischen Sinn, die als Träger eines verbandsmäßigen Zusammenschlusses in Betracht kommen könnten. Mitglieder gibt es nur innerhalb der Organe. Diese bilden jedoch kein korporatives Element. Auch die Sparer treten nicht als Mitglieder, sondern vielmehr als Destinatäre zur Sparkasse in Rechtsbeziehung. Die Bezeichnung der Sparkassen als öffentlich-rechtliche Körperschaft ist daher eine falsa demonstratio des Gesetzes (Forsthoff, Verwaltungsrecht I, München und Berlin 1961, S. 438 Anm.2).

Das Sparkassenrecht in den übrigen Ländern (Anhang 2) führte gleichfalls zu keinen entscheidenden Änderungen im Gemeinnützigkeitsbegriff.

Die weitere Entwicklungsgeschichte des Gemeinnützigkeitsbegriffs in den Jahren nach 1933 ist im folgenden zu behandeln.

9. 1933 - 1945.

Der Zeitabschnitt von 1933 bis 1945 war - auch - auf dem Gebiet des Sparkassenrechts vom Gemeinnutzgedanken (124) geprägt. Das Kreditwesen verlor seine Selbstverantwortung. Es wurde zu einem einseitigen Instrument der staatlichen Wirtschaftsführung. Der damalige Gemeinnutzgedanke hatte mit dem Gemeinnützigkeitsbegriff keine Berührungspunkte.

Die Jahre nach 1945 standen im Zeichen der Erarbeitung eines neuen Sparkassenrechts. Die veränderten wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse nach dem Zweiten Weltkrieg machten eine Neuregelung erforderlich (125).

(124) Auf Balks, Die sparkasseneigene Gemeinnützigkeit und ihr Einfluß auf die Geschäftspolitik der Sparkasse, Diss. Leipzig (Handels-Hochschule) 1942, kann wegen der Einzelheiten hingewiesen werden; Becker W-D, aaO., Sparkasse 1966 S. 117; Henze-Schmid, aaO., S. 75 f; Paschke, Die Gemeinnützigkeit als sozialwissenschaftliche Kategorie, Sparkasse 1964 S. 51; VGH Bayern, Urt. v. 16. Juni 1937 in RVerwBl. 1938 S. 18 ff.

(125) Hahn, Das neue Sparkassenrecht, Sparkasse 1952 S. 291 ff; Oeckinghaus, aaO., Bd. 1, Nr. 1001 S. 3; Sprengel, aaO., Sparkasse 1958 S. 195 ff - 197 -.

Die Ergebnisse dieser Arbeiten (126) sind in den "Bonner Entwürfen" (127) zusammengefasst. Sie bildeten die Grundlage für die von den einzelnen Ländern nach 1950 durchgeführten Rechtserneuerungen.

Zusammenfassend ist somit festzustellen, daß der h i s t o r i s c h e Gemeinnützigkeitsbegriff der Sparkassen vornehmlich geprägt wurde, vom armenrechtlichen Fürsorgegedanken, den sozialpolitischen Aufgaben und Absichten des Staates - insbesondere in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts - sowie schließlich durch die präzise Herausarbeitung der Stellung und Aufgaben der Kassen in den Jahren 1927, 1931 und 1932.

Auf den Gemeinnützigkeitsbegriff im geltenden Sparkassenrecht ist nunmehr einzugehen. Die in Betracht kommenden sparkassenrechtlichen Bestimmungen sind zunächst aufzuzeigen und auszulegen. Es soll in diesem Zusammenhang versucht werden, bestimmte Hauptmerkmale der sparkassenrechtlichen Gemeinnützigkeit herauszuarbeiten, die im Verlauf der Arbeit danach überprüft werden, ob die heutige Tätigkeit der Kreditanstalten diesen Kriterien noch gerecht wird.

(126) Zwei Mustersatzungsentwürfe und Entwurf eines Sparkassenrechtsänderungsgesetzes, an denen die Sparkassenorganisation (Arbeitsgemeinschaft Deutscher Sparkassen- und Giroverbände und Girozentralen e.V.), die kommunalen Spitzenverbände, der Zentralbankrat der damaligen Bank deutscher Länder und die im Sonderausschuß Bankenaufsicht vereinigten obersten Sparkassenaufsichtsbehörden unter Hinzuziehung der Bundesressorts mitgewirkt haben.

(127) Materialien zur Erneuerung des Sparkassenrechts, Herausgegeben von der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Sparkassen- und Giroverbände und Girozentralen e.V., Bonn, Stuttgart 1953, S. 7 - 139; Hoffmann-Sprengel-Falter-Hahn-Busch, Die neue Mustersatzung für Sparkassen, Sparkasse 1953 S. 115, 131, 147, 195, 230.

III. Hauptteil

1. Einführung

Der Begriff der Gemeinnützigkeit liegt dem in Baden-Württemberg (1), Bayern (2), Berlin (3), Bremen (4), Hamburg (5), Hessen (6), Niedersachsen (7), Nordrhein-Westfalen (8), Rheinland-Pfalz (9), Saarland (10) sowie in Schleswig-Holstein (11) geltenden Sparkassenrecht zugrunde.

Hiernach konkretisieren die Sparkassengesetze und Satzungen (12) den Gemeinnützigkeitsgedanken zunächst in der Weise, daß die Sparkassen als gemeinnützige, mündelsichere, rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts bezeichnet werden (13). Sie haben die Aufgabe, den Sparsinn in der Bevölkerung zu wecken und zu fördern (14). Die Kassen geben Gelegenheit, Ersparnisse und andere Gelder sicher und verzinslich anzulegen (15). Im übrigen dienen sie der örtlichen Kreditversorgung unter besonderer Berücksichtigung des Mittelstandes und der wirtschaftlich schwächeren Bevölkerungskreise (16). Der Gedanke der Gemeinnützigkeit hat ferner in den Bestimmungen über die Verwendung der Überschüsse (17) Eingang gefunden. Schließlich ist nach den Vorschriften über die Auflösung einer Sparkasse das nach Erfüllung sämtlicher Verbindlichkeiten verbleibende Vermögen dem Gewährträger (18) zur Verwendung für gemeinnützige Zwecke zuzuführen (19).

Es ergeben sich demnach vier grundsätzliche Bereiche (20), die im folgenden untersucht werden sollen, welche für die Begriffsbestimmung der Sparkasse als gemeinnützige Anstalt des öffentlichen Rechts entscheidend sind. Die entsprechenden Vorschriften bedürfen einer Auslegung (21).

(1) Das derzeitige Sparkassenrecht von Baden: Sparkassengesetz vom 2. Februar 1940 - GVBl. S. 19-; Sparkassenrechnungsverordnung vom 9. Juli 1924 - GVBl. S. 193-; Württemberg: Sparkassen-Verordnung zum Vollzug des Sparkassenrechts vom 5. Mai 1932 - RegBl. S. 149 - ist veraltet. Ein neues Sparkassengesetz sowie eine Spar-

kassenanlageverordnung für Baden-Württemberg sind in Vorbereitung. Mit ihrem in Kraft treten ist in Kürze zu rechnen. Die Entwurfsbestimmungen werden vergleichsweise herangezogen. S. Anm. 12 S. 18. Vgl. §§ 5, 31 Abs. 5 des Entwurfs (E) eines Sparkassengesetzes - bwGE -.

- (2) Art. 2 des Gesetzes über die öffentlichen Sparkassen in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 1956 (GVBl. S. 187) - baySpG -. § 1 Abs. 2 der Verordnung über die Verwaltung und den Betrieb der Sparkassenordnung (baySpkO) - vom 12. November 1965 (GVBl. S. 334); §§ 2, 39 Abs. 2 baySpkO.
- (3) §§ 1 Abs. 1, 2, 10 Abs. 2 des Berliner Sparkassengesetzes vom 13. Juli 1960 (GVBl. S. 662) in der Fassung des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Berliner Sparkassengesetzes vom 30. September 1965 (GVBl. S. 1403) - berlG -. § 2 der Verordnung über die Satzung der Sparkasse der Stadt Berlin West vom 10. Oktober 1960 (GVBl. S. 1060) in der Fassung der zweiten Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Satzung der Sparkasse der Stadt Berlin West vom 12. Februar 1964 (GVBl. S. 253) - berlSa -.
- (4) § 11 Abs. 2 des Gesetzes über die Neuordnung des Sparkassenrechts im Gebiet der Stadt Bremerhaven und über die Aufhebung sparkassenrechtlicher Vorschriften vom 22. April 1955 (GVBl. S. 68) in der Fassung vom 14. März 1967 (GVBl. S. 23) - bremG -. §§ 1 Abs. 2, 2, 36 Abs. 5, 38 Abs. 4 der Satzung für die Städtische Sparkasse Bremerhaven in der Fassung vom 4. März 1960 - bremSa -.
- (5) Hamburg hat nur "freie Sparkassen" (Sparkassen von 1827 und 1864), somit keine Gewährträgerhaftung. S. hierzu Esch-Oberbillig, Sparkassenrecht in der Bundesrepublik, aaO., Anm. 4 zu § 3 SpG; Stolzenburg, Die rechtliche Sonderstellung der freien Sparkassen im deutschen Sparkassenwesen, Diss. Hamburg 1956; Monatsbericht der Deutschen Bundesbank, Die Stellung der freien Sparkassen im deutschen Bankgewerbe, 16. Jahrg. Nr. 7 1964 S. 17 - 24.
Sparkasse von 1827 : §§ 1 Abs. 1, 2, 42 Abs. 4 Ziff. b, 44 Abs. 4 der Satzung vom 31. März 1962 - hambSa 1827 -. Sparkasse von 1864 : §§ 1 Abs. 2 S. 2, 36 Abs. 4, 38 Abs. 4 der Satzung vom 1. Februar 1961 - hambSa 1864 -.
- (6) §§ 2, 17 des Hessischen Sparkassengesetzes vom 10. November 1954 (GVBl. S. 197) - hessG -. §§ 1 Abs. 2, 2, 38 Abs. 4, 40 Abs. 5 der hess. Mustersatzung in der Fassung vom 10. Juli 1963 (StaatsAnz. S. 875) - hessSa -.

-
- (7) §§ 4, 27 Abs. 4 des Sparkassengesetzes für das Land Niedersachsen vom 6. Juli 1962 (GVBl. S. 77) - ndsG -. §§ 1 Abs. 2, 2 der Mustersatzung für die Sparkassen in Niedersachsen vom 15. Oktober 1962 (GVBl. S. 204) - ndsSa -. Satzungsbestimmungen über die Verwendung der Überschüsse sowie Regelungen über die Auflösung einer Sparkasse fehlen.
- (8) §§ 4, 32 des Gesetzes über die Sparkassen sowie über die Girozentralen und Sparkassen- und Giroverbände vom 7. Januar 1958 (GV.NW. S. 5) - nwG -. §§ 2 Abs. 4, 2 Abs. 1-3, 33 Abs. 3 der Mustersatzung für die Sparkassen in Nordrhein-Westfalen vom 1. April 1958 (GV.NW. S. 111) in der Fassung vom 5. März 1965 (GV.NW. S. 80) - nwSa -.
- (9) §§ 2, 18 Abs. 2 des Landesgesetzes über die Neuordnung des Sparkassenwesens (Sparkassengesetz) vom 12. März 1958 (GVBl. S. 47) - rhpfG -. §§ 1 Abs. 2, 2, 38 Abs. 5, 40 Abs. 4 der Mustersatzung für Rheinland-Pfalz in der Fassung vom 17. März 1967 (MinBl. Sp. 405) - rhpfSa -.
- (10) §§ 2, 23 Abs. 4, 24 Abs. 1 S. 3 des Saarländischen Sparkassengesetzes vom 17. Dezember 1964 - Gesetz Nr. 87 - (Amtsbl. des Saarl. 1965 vom 8. Januar 1965 S. 21) - SSpG -. §§ 1 Abs. 2, 2 der Mustersatzung für die saarländischen Sparkassen vom 22. April 1965 (Amtsbl. des Saarl. vom 10. Mai 1965) - SaarSa -.
- (11) §§ 2, 29 des Sparkassengesetzes für das Land Schleswig-Holstein vom 6. Mai 1958 (GVBl. S. 191) - schlholG -. §§ 1 Abs. 2, 2, 46, 47 Abs. 5 der Mustersatzung in der Fassung vom 28. Juni 1963 (Amtsbl. Ausgabe A S. 329) - schlholSa -.
- (12) Die Mustersatzungen für Sparkassen sind Gesetze im materiellen Sinn, vgl. Schlierbach, aaO., Anm. 1 A zu § 10 des Sparkassengesetzes und das dort angegebene Schrifttum.
- (13) § 1 Abs. 2 baySpkO, § 1 Abs. 1 berlG, § 1 Abs. 2 bremSa, § 1 Abs. 1 S. 3 hambSa 1827, § 1 Abs. 2 S. 2 hambSa 1864, § 1 Abs. 2 hessSa, § 2 Abs. 4 nwSa, § 1 Abs. 2 rhpfSa, § 1 Abs. 2 SaarSa, § 1 Abs. 2 schlholSa.
- (14) § 5 S. 2 bwGE, Art. 2 Abs. 1 S. 2 baySpkG, § 2 Abs. 2 Ziff. 3, 3 baySpkO, § 2 S. 1 berlG, § 2 S. 1 berlSa, § 2 Abs. 1 bremSa, § 2 Abs. 1 S. 1 hambSa 1827, § 2 Abs. 1 Ziff. 1 hambSa 1864, § 2 S. 1 hessG, § 2 Abs. 1 S. 1 hessSa, § 4 S. 1 ndsG, § 4 S. 1 nwG, § 2 Abs. 1 S. 1 nwSa, § 2 S. 1 rhpfG, § 2 Abs. 1 S. 1 rhpfSa,

§ 2 S. 1 SSpG, § 2 Abs. 1 S. 1 SaarSa, § 2 Abs. 1 S. 1 schlholG. § 2 Abs. 1 S. 1 schlholSa. Nach Düvel (aaO., S. 318 f) und Hoffmann (aaO., S. 28f, 35 ff, 97 ff, 117, 136 ff, 148 ff) sind die Sparkassen vornehmlich aufgabenorientiert.

- (15) Art. 2 Abs. 1 S. 1 baySpkG, § 2 S. 2 berlG, § 2 Abs. 2 S. 1 bremSa, § 2 Abs. 2 S. 1 hambSa 1827, § 2 Abs. 1 Ziff. 2 hambSa 1864, § 2 S. 2 hessG, § 2 Abs. 2 S. 1 hessSa, § 4 S. 2 ndsG, § 2 S. 2 rhpfG, § 2 Abs. 2 S. 1 rhpfSa, § 2 S. 2 SSpG, § 2 Abs. 2 S. 2 SaarSa, § 2 S. 2 schlholG, § 2 Abs. 2 S. 1 schlholSa.
- (16) § 5 S. 2 bwGE, Art. 2 Abs. 1 S. 1 baySpG, § 2 Abs. 2 Ziff. 2 baySpkO, § 2 S. 3 berlG, § 2 Abs. 2 S. 2 bremSa, § 2 Abs. 4 S. 3 bremSa, § 2 Abs. 2 S. 2 hambSa 1827, § 2 Abs. 1 Ziff. 3 hambSa 1864, § 2 S. 3 hessG, § 2 Abs. 2 S. 2 hessSa, § 4 S. 2 ndsG, § 4 S. 2 nwG, § 2 Abs. 3 nwSa, § 2 S. 3 rhpfG, § 2 Abs. 2 S. 2 rhpfSa, § 2 S. 2 SSpG, § 2 Abs. 2 S. 2 SaarSa, § 2 S. 3 schlholG, § 2 Abs. 2 S. 2 schlholSa.
- (17) § 31 Abs. 5 bwGE, § 39 Abs. 2 baySpkO, § 10 Abs. 2 berlG, § 11 Abs. 2 bremG, § 36 Abs. 5 bremSa, § 42 Abs. 4 b hambSa 1827, § 36 Abs. 4 S. 2 hambSa 1864, § 17 Ziff. 2 und 3 hessG, § 27 Abs. 4 ndsG, § 32 nwG, § 18 Abs. 2 rhpfG, § 38 Abs. 5 rhpfSa, § 23 Abs. 4 SSpG, § 29 schlholG, § 46 schlholSa.
- (18) Stadt, Landkreis, Amt, Zweckverband.
- (19) § 38 Abs. 4 bremSa, § 44 Abs. 4 hambSa 1827, § 38 Abs. 4 hambSa 1864, § 40 Abs. 5 hessSa, § 33 Abs. 3 nwSa, § 40 Abs. 4 rhpfSa, § 24 Abs. 1 SSpG, § 47 Abs. 5 schlholSa.
- (20) Rechtsstruktur, Aufgabenkreis Überschußverwendung und Verwendungsart im Falle einer Sparkassenauflösung.
- (21) Zu bemerken ist, daß bisher in keiner Gerichtsentscheidung die von den Kreditanstalten vertretene ordnungspolitische Verhaltensweise eingehend erörtert wurde. Der Reichsfinanzhof (Urt. vom 5. November 1920 in RFH 4, 25 (29); Urt. vom 19. November 1929 in StW 1930 Nr. 390; Urt. vom 19. August 1930 in StW 1930 Nr. 1125; Urt. vom 26. Januar 1933 in StW 1933 Teil II Bd. I Nr. 376; Urt. vom 24. August 1944 in RSt-Bl. S. 773), das Reichsgericht (RGZ 116, 227), der Bundesgerichtshof (Urt. vom 30. April 1952, in BB 1952 S. 480), das Bundesverwaltungsgericht (Urt. vom 23. Juli 1958 in DöV 1959 S. 107 f) und Verwaltungsgerichte der Länder (OVG Münster in Sparkasse 1966 S. 148; Hess. VGH in Sparkasse 1966 S. 342; VG Freiburg in Sparkasse 1967 S. 44) haben die Sparkassen ohne nähere Untersuchungen stets als gemeinnützige Kreditinstitute bezeichnet.

2. Rechtsstruktur der Sparkassen.

Die Sparkassen werden als gemeinnützige Anstalten (22) bezeichnet. Dieser Wortlaut geht auf den § 1 Abs. 2 der Mustersatzung vom 26. Juli 1927 zurück (23), der noch die "Gewährträgerhaftung" zum Inhalt hatte (24). Nach § 1 Abs. 2 hessG, § 1 Abs. 2 saarSa, § 1 Abs. 2 schlholG ist die Sparkasse eine "dem gemeinen Nutzen dienende" Kreditanstalt. Zwischen der Gemeinnützigkeit und "dem gemeinen Nutzen dienenden" Zwecken besteht kein sachlicher Unterschied.

Die Aussage, die Sparkasse sei eine gemeinnützige (dem gemeinen Nutzen dienende), mündelsichere, rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts, stellt keine umfassende Definition der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute dar (25). Nur bestimmte Wesensmerkmale der Kreditanstalten werden hervorgehoben. Auch wird die - hier interessierende - Gemeinnützigkeit nicht näher erläutert. Nach durchschnittlicher sozialer und wirtschaftlicher Anschauung kann der Begriff jedoch mit einem bestimmten Rechtsgehalt angefüllt und ihm damit ein dem Willen des Gesetz- und Satzungsgebers entsprechender Inhalt gegeben werden (26). Kann die im Einzelfall zu treffende Entscheidung allein durch Unterordnung eines bestimmten Sachverhalts unter ein gesetzlich festgelegtes Tatbestandsmerkmal gewonnen werden, ist für eine Ermessensentscheidung kein Raum. Der Gemeinnützigkeit liegt deshalb ein unbestimmter Gesetzesbegriff zugrunde (27), der mit einem bestimmten Inhalt angefüllt werden muß.

(22) S. 1 Anm. 1.

(23) Runderlass des Ministeriums des Innern vom 26. Juli 1927 (BBl. S. 760).

(24) "Die Sparkasse ist eine öffentlich-rechtliche gemeinnützige und mündelsichere Anstalt...".

(25) S. 1. Der Begriff der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute beinhaltet nur die Sparkassen.

Festzustellen ist, daß der Auffassung von Düvel (28), der Gemeinnützigkeitsbegriff komme aus dem Steuerrecht, nicht beigetreten werden kann. Zwar hat die Gemeinnützigkeit im Steuerrecht eine besondere Ausgestaltung erfahren (29). § 17 des Steueranpassungsgesetzes vom 16. Oktober 1934 - StAnpG - (30) und die Gemeinnützigkeitsverordnung vom 24. Dezember 1953 - GemVO - (31) regeln abschließend, was im steuerrechtlichen Sinn als gemeinnützig angesehen wird.

(26) Bayer. VGH vom 23. Juli 1954 in VerwRspr. 7 Nr. 125; BVerwGE 2, 313; BVerwGE 4, 305 ff.

(27) Eyermann-Fröhler, aaO., Anm. 11 zu § 114 mit weiteren Entscheidungen.

(28) Düvel, aaO., S. 318.

(29) Vgl. S. 8 ff.

(30) RGBL. I S. 925.

(31) BGBL. I S. 1592.

Die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute erfüllen nach herrschender Auffassung wegen ihrer Teilnahme am Wettbewerb nicht die Voraussetzungen der §§ 17 StAnpG, 7 GemVO (32). Auch könnte ein Landesgesetzgeber Anstalten des Landesrechts (33) nicht in Bundesgesetzen mit steuerbefreiender Wirkung für gemeinnützig erklären. Im übrigen macht auch die historische Entwicklung der - einstmaligen - Steuervergünstigung der Sparkassen deutlich, daß der steuerrechtliche Gemeinnützigkeitsbegriff nicht mit der von den Kreditanstalten behaupteten Verhaltensweise identisch ist. Die Sparkassen waren zunächst - wie alle anderen öffentlichen Einrichtungen - von jeglicher Steuer befreit (34). Eine Änderung trat nach dem Übergang der direkten Steuern auf das Reich im Zuge der Erzbergerschen Reichssteuerreform der Jahre 1919/1920 mit dem Körperschaftssteuergesetz vom 30. März 1920 - KStG - (35) ein. Die juristischen Personen des öffentlichen Rechts wurden unbeschränkt körperschaftssteuerpflichtig. Die Sparkassen verloren ihre grundsätzliche Steuerfreiheit. § 6 Ziff. 1 KStG bestimmte, daß die auf den eigentlichen Sparkassenverkehr entfallenden Einkünfte nicht als steuerbares Einkommen gelten sollten. Die Befreiungsvorschrift ist in die Körperschaftssteuergesetze vom 2. Mai 1922 (36) und 10. August 1925 (37) übernommen worden. § 9 Abs. 1 Ziff. 4 des Körperschaftssteuergesetzes vom 10. August 1925 ermächtigte den Reichsminister der Finanzen mit Zustimmung des Reichsrates zu bestimmen, was als eigentlicher Sparkassenverkehr im Sinne des Gesetzes anzusehen sei. Der Reichsfinanzminister legte daher dem Reichsfinanzhof die Frage zur Begutachtung vor, ob "der Kontokorrentkredit mit Krediteinräumung als sparkasseneigenes Geschäft im Sinne des Körperschaftssteuergesetzes anzusehen sei" (38). Im Gutachten vom 12. November 1926 (39) wurde festgestellt, daß der Kontokorrentverkehr mit Krediteinräumung zum eigentlichen Sparkassenverkehr gehören kann. Hiermit in Übereinstimmung stand das im Auftrag des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes von Prof. Heymann erstattete Gutachten vom 31. August 1926 (40). Wesentliche Gedankengänge des Gutachtens vom 12. November 1926

sind der "Verordnung über die Abgrenzung des eigentlichen Sparkassenverkehrs im Sinne der Reichssteuergesetze (Sparkassenverordnung)" vom 22. März 1928 (41) zugrunde gelegt worden.

§ 4 Abs. 1 Ziff. 4 des Körperschaftssteuergesetzes vom 16. Oktober 1934 (42) schränkte die Steuervergünstigung der Sparkassen weiter ein. Die Steuerbefreiung erstreckte sich nur auf den eigentlichen Sparverkehr (43). Diese Entwicklung bei der Körperschaftssteuer ist hinsichtlich des Umfangs der Steuerbegünstigung auch bei der Vermögens- und Gewerbesteuer festzustellen. Die partielle Steuerbefreiung besteht noch heute. Die Kreditanstalten sind lediglich soweit sie der Pflege des eigentlichen Sparverkehrs dienen, von der Körperschafts-, Vermögens- und Gewerbesteuer ausgenommen (44).

Aus der demnach grundsätzlich unbeschränkten Steuerpflicht der Sparkassen ist zu schließen, daß die von den öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten behauptete Verhaltensweise nicht mit dem steuerrechtlichen Gemeinnützigkeitsbegriff übereinstimmt (45).

(32) Felix, Besteuerung des Sparverkehrs der Kreditinstitute, dargelegt an § 4 Abs. 1 Ziff. 4 KStG, Steuer und Wirtschaft Nr. 7/1965 S. 22 ff (24 - 29), 95 (Anm. 84 mit weiteren Literaturangaben); Die Sparkassen im Wettbewerb, aaO., S. 39.

(33) S. 1 Anm. (1).

(34) Zur Geschichte s. Floitgraf, Steuerprivilegien und Wettbewerb im Bankwesen der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt/Main 1964, S. 138 ff.

(35) i.d.F. der Bekanntmachung vom 2. Mai 1922 (RGBl. I S. 208).

-
- (36) RGBl. I S. 208.
- (37) RGBl. I S. 208.
- (38) Die Sparkassen im Wettbewerb, aaO., S. 79.
- (39) S. 97 ff.
- (40) Die Sparkassen im Wettbewerb, aaO., S. 84.
- (41) RGBl. I S. 109.
- (42) RGBl. I S. 1031.
- (43) Folgende Voraussetzungen waren hierfür erforderlich:
Die bevorzugte Pflege des Kleinsparverkehrs, keine
Beschränkung der Annahme von Spareinlagen auf einen
bestimmten Personenkreis (Kontrahierungszwang) sowie
schließlich die Anlegung der hereingenommenen Gelder
nach aufsichtsbehördlich genehmigten Satzungsvor-
schriften. Vgl. §§ 22 ff des Reichsgesetzes über das
Kreditwesen vom 5. Dezember 1934 (RGBl. I S. 1203);
s. auch RFH, Urt. vom 24. August 1944 in RStBl.
S. 773.
- (44) § 4 Abs. 1 Ziff. 4 KStG, § 3 Abs. 1 Ziff. 4 VermStG,
§ 3 Ziff. 4 GewStG.
- (45) Janberg, aaO., S. 692 ff (694);
Nipperdey in Nipperdey-Schneider, aaO., S. 94 f;
Schneider in Nipperdey-Schneider, aaO., S. 29;
Die Sparkassen im Wettbewerb, aaO., S. 59;
Wettbewerb in der Kreditwirtschaft, Sparkasse
1963 S. 229 ff (232).

3. Aufgabenbestimmungen

Da die Bestimmungen über die Aufgaben der Sparkassen unter Berücksichtigung ihres geschäftspolitischen Zieles und der in der Rechtsprechung und Literatur vertretenen Auffassungen soll nunmehr eingegangen werden.

- a) Zunächst ist zu klären, welcher Inhalt dem Gemeinnützigkeitsbegriff durch die Vorschriften über die Aufgaben der Sparkassen in den einzelnen Ländern beigemessen werden kann.

Nach den Sparkassengesetzen und -satzungen der Länder sind die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute verpflichtet, den Sparsinn in der Bevölkerung zu wecken und zu fördern. Zu diesem Zweck haben sie die erforderlichen und geeigneten Einrichtungen zu treffen, um möglichst weite Kreise der Bevölkerung dem Spargedanken zu gewinnen (46). Hierzu gehören auch die Pflege des Sparsinns der Jugend durch Belehrung und Unterhaltung von Schulspareinrichtungen sowie die Förderung des Bausparwesens (47). Die Sparkassen geben darüber hinaus Gelegenheit, Ersparnisse und andere Gelder sicher und verzinslich anzulegen. Schließlich dienen die öffentlich-rechtlichen Institute der örtlichen Kreditversorgung unter besonderer Berücksichtigung des Mittelstandes und der wirtschaftlich schwächeren Bevölkerungskreise. § 5 S. 3 bwGE erwähnt daneben noch als hauptsächliche Kreditnehmer die "öffentliche Hand" (48). In Hessen (49), Rheinland-Pfalz (50) sowie in Schleswig-Holstein (51) fehlt allerdings die ausdrückliche Hervorhebung des Mittelstandes und der wirtschaftlich schwächeren Bevölkerungskreise" (52).

Der Gesetz- und Satzungsgeber hat demnach die Sparkassen mit einer Tätigkeit betraut, die bestimmten Förderungszwecken, aus erzieherischen und helfenden Motiven, gewidmet ist. Die Aufgaben sind öffentliche (53). Ihre Erfüllung dient den Interessen des Staates (Förderung und Sicherung der Kapitalbildung), dem Sparer

(sichere und verzinsliche Anlage) und schließlich den wirtschaftlich schwächeren Kreditsuchenden. Die Sparkassenaufgaben werden nicht nur programmatisch umrissen. Hiergegen spricht bereits die Anführung der wichtigsten Geschäftszweige an hervorragender Stelle in den einzelnen Sparkassengesetzen der Länder. Das Publikum soll nicht nur über den Aufgabenkreis der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute unterrichtet werden. Die Bestimmungen über die Sparkassenaufgaben schreiben vielmehr recht**ab**egründend den Rahmen vor, innerhalb dessen die einzelnen Geschäfte der Kreditanstalten durchgeführt werden dürfen (54).

-
- (46) Art. 2 Abs. 1 S. 2 baySpkG, §§ 2 Abs. 2 Ziff. 3 baySpkO, 2 Abs. 1 S. 1 berlSa, 2 Abs. 1 S. 2 bremG, 2 Abs. 1 S. 2 hambSa 1827, 2 Abs. 1 Ziff. 1 hambSa 1864, 2 Abs. 1 S. 2 hessSa, 2 Abs. 1 S. 2 nwSa, 2 Abs. 1 S. 2 rhpfSa, 2 Abs. 1 S. 2 SaarSa, 2 Abs. 1 S. 2 schlholSa.
- (47) §§ 2 Abs. 2 Ziff. 3 baySpkO, 2 Abs. 1 berlSa, 2 Abs. 1 S. 2 bremSa, 2 Abs. 1 S. 2 hessSa, 2 Abs. 1 S. 2 rhpfSa, 2 Abs. 1 S. 2 schlholSa; im übrigen s. § 2 Abs. 1 S. 2 der Mustersatzung in "Bonner Materialien", aaO., S. 19.
- (48) Zur öffentlichen Hand gehören vor allem die Gemeinden und Landkreise, aber auch sonstige Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Auch die Kreditgewährung an das Land oder den Bund sind nicht ausgeschlossen (Begründung zum Entwurf eines Sparkassengesetzes für Baden-Württemberg, aaO., S. 1541 zu § 5).
- (49) § 2 S. 3 hessG, § 2 Abs. 2 S. 2 hessSa.
- (50) § 2 S. 3 rhpfG, § 2 Abs. 2 S. 2 rhpfSa.
- (51) § 2 S. 3 schlholG, § 2 Abs. 2 S. 2 schlholSa.
- (52) Die vornehmliche Begrenzung der Geschäftstätigkeit der Kreditanstalten auf den Mittelstand und den wirtschaftlich schwächeren Bevölkerungskreisen ist jedoch bereits aus dem Sparkassenbegriff (vgl. S. 1 Anm. 2) zu entnehmen. Die Begriffe Mittelstand und wirtschaftlich schwächere Bevölkerungskreise sind nicht eindeutig abzugrenzen. Sie besagen, daß sich die Sparkassen in erster Linie den kleineren Kunden annehmen sollen. S. hierzu Hahn, aaO., S. 46 f; Ferdelwitz-Fabricius-Kleiner, aaO., S. 174; Begründung zum Entwurf eines Sparkassengesetzes für Baden-Württemberg, aaO., S. 1541 zu § 5; Begründung zu § 2 der Mustersatzung in "Bonner Materialien", aaO., S. 18.

- b) Das private Bankgewerbe vertritt dagegen die Auffassung, der - heutige - sparkassenrechtliche Gemeinnützigkeitsbegriff gehöre der Geschichte an, er sei überholt. Nur im 18. und 19. Jahrhundert ("historischer Begriff") habe die sparkasseneigene Gemeinnützigkeit ihre Berechtigung gehabt (55).

Diese Ansicht ist in Übereinstimmung mit dem OVG Münster (56), dem VGH Hessen (57) sowie dem VG Freiburg (58) nicht aufrecht zu erhalten (59). Die Gleichsetzung der Gemeinnützigkeit der Sparkassen und der Armenpflege zu Beginn des 19. Jahrhunderts steht im Widerspruch zum Aufgabenkreis (60) der Kreditanstalten. Nach wie vor ist es ihre wichtigste Aufgabe, die Spartätigkeit (61) gerade der weniger bemittelten Bevölkerungsschichten zu fördern und auf diese Weise kleine Einlagen zu sammeln (62), an denen andere Kreditinstitute wegen der verhältnismäßig hohen Verwaltungskosten weniger interessiert sind. Der Gesetzgeber hat entschieden, daß diese für die Sparkassen charakteristische Aufgabe in erster Linie von Anstalten des öffentlichen Rechts wie sie die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute als Teile des wirtschaftenden und verwaltenden Staates darstellen, wahrzunehmen ist (63). Zu bemerken ist (64), daß die Sparkassen sich im Aufgabenbereich und in ihrer Zielsetzung grundsätzlich von den privaten Banken (65) unterscheiden. Beispielsweise ist darauf hinzuweisen, daß den öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten Beteiligungen in der Regel nur an Einrichtungen der Sparkassenorganisation (66) gestattet sind. An Wirtschaftsunternehmen dürfen sich die Sparkassen nicht beteiligen (67). Ihr gesellschaftspolitischer Auftrag hat einen anderen Inhalt (68). Eine Einflußmöglichkeit der Sparkassen auf die Wirtschaft ist daher im Gegensatz zu den Privatbanken ausgeschlossen. Das erwerbswirtschaftliche Geschäftsprinzip der privaten Kreditinstitute wird vornehmlich hier augenfällig (70).

-
- (53) Frick, Eine Aufgabe der Sparkassenaufsicht: Schutz der Sparkassen vor unberechtigten Angriffen, Sparkasse 1960 S. 295 ff; Henze, Die Sparkassen haben öffentlichen Auftrag, Sparkasse 1960 S. 266 f.
- (54) Schlierbach, aaO., S. 45 Anm. 1 zu § 1 SpG.
- (55) Günther, aaO., S. 53 ff; Janberg, aaO., (1964) S. 1119 ff; (1965) S. 129 ff; (1965) S. 172 ff; vTucher, aaO., S. 321 ff; Studie, aaO., S. 9, 11 ff, 18 f, 23, 44, 49 ff.
- (56) Urt. vom 20. Oktober 1965 in Sparkasse 1966 S. 148 ff (149 f).
- (57) Urt. vom 23. März 1966 in Sparkasse 1966 S. 342 ff (342 f).
- (58) Urt. vom 15. November 1966 in Sparkasse 1967 S. 44 ff (45 f).
- (59) S. auch die Entscheidungen des RFH 2, 70; StW 1930 Nr. 390 = RStBl. 1930 S. 43; StW 1930 Nr. 1125 = RStBl. 1930 S. 814; StW 1932 Teil II Bd. II Nr. 806; StW 1933 Teil II Bd. I Nr. 71; RGZ 116, 227 (229); BGH in BB 1952, 480; BGH in Sparkasse 1964 S. 157 ff; BVerwG in DöV 1959 S. 107 f.
- (60) s. S. 58 f.
- (61) Vgl. Anm. (59). Im übrigen wird auf die Gesamt- und Spareinlagenentwicklung seit 1948 in "Die Sparkassen in Zahlen", Stuttgart 1967 Nr. 301 S. 1 (I/67) und Nr. 331 S. 1 (I/67) Bezug genommen.
- (62) Wegen der Einzelheiten s.: Der Aufgabenkreis der Sparkassen S.
- (63) In der amtlichen Begründung zu § 40 Abs. 1 KWG (s. Schork, Gesetz über das Kreditwesen, 2. Aufl., Stuttgart 1963, S. 118) heißt es unter anderem: "Die Bezeichnung Sparkasse hat sich in einer langen historischen Entwicklung zu einem Begriff für bestimmte Kreditinstitute herausgebildet, die kraft öffentlichen Auftrages das Spargeschäft besonders pflegen".
- (64) S. auch S. 101 ff.

- (65) Vgl. S. 101 ff. Die Auswirkungen der Geschäftsbeschränkungen der Sparkassen auf ihre Gewinnmöglichkeiten werden dadurch deutlich, daß z. B. die Großbanken (Deutsche Bank, Dresdner Bank, Commerzbank) 1964 bei einem Bilanzvolumen von rund 36 Mrd. DM einen Bruttogewinn von ca. 610 Millionen erwirtschafteten und damit einen annähernd so hohen Bruttogewinn erzielten wie die Kreditanstalten, deren Bilanzvolumen rund 93 Mrd. DM betrug. Die Gewinnerzielungskraft der genannten Großbanken würde demnach infolge ihrer keinen einengenden Rechtsvorschriften unterliegenden Geschäftstätigkeit (s. S. 111 ff) mehr als 200 v.H. der Gewinnmöglichkeiten der öffentlich rechtlichen Kreditinstitute ausmachen.
- (66) §§ 23 berlSa, 29 nwSa.
- (67) Nach §§ 27 Abs. 1 Ziff. 8, 37 baySpVO, 24 hessSa, 24 ndsSa, 25 rhpfSa, 23 SaarSa, 24 schlholSa kann die Sparkasse sich nach Anhörung des Sparkassen- und Giroverbandes nur an Einrichtungen der Sparkassenorganisation beteiligen. Sonstige Beteiligungen bedürfen der Genehmigung der obersten Sparkassenaufsichtsbehörde. Die genannten Bestimmungen sind eng auszulegen. Beteiligungen außerhalb der Sparkassenorganisation sind oftmals mit einem Risiko behaftet, daher für die Kreditanstalten nicht zulässig. Allenfalls kann aus geschäftspolitischen Gründen eine (geringfügige) Beteiligung an gemeinnützigen Wohnungsbauunternehmen u. ä. in Betracht kommen. Im übrigen s. Perdelwitz-Fabrizius-Kleiner, aaO., S. 98. Vgl. jedoch S. ff.
- (68) Lücke, Kommunale Bindung und gesellschaftspolitischer Auftrag der Sparkassen, Sparkasse 1966 S. 413 ff.
- (69) Bericht über das Ergebnis einer Untersuchung., aaO., S. 38 f; Anlagenband..., aaO., S. 312, 320 f, 336 ff (336-343). Im "Wegweiser durch deutsche Aktiengesellschaften" der Bayerischen Hypotheken- und Wechselbank (Ausgabe 1966), München und Darmstadt 1966, sind nach dem Stand vom 31. Dezember 1965 die Beteiligungen der drei Großbanken (Deutsche Bank S. 645 f; Dresdner Bank S. 652 f; Commerzbank S. 642 f) aufgeführt. Vgl. auch: Der Volkswirt, Nr. 17 vom 28. April 1967 S. 723 ff - 724, 726, 728 -.
- (70) Vgl. auch Anm. 65.

c) Weisser (71) gebührt das Verdienst, insbesondere auf den institutionellen Sinn der Gemeinnützigkeit der Sparkassen hingewiesen zu haben (72). Hiernach müssen die öffentlichen Aufgaben institutionell (kraft Gesetzes, Verordnung oder Satzung) die Dispositionen des Unternehmens bestimmen. Den Sinngehalt der sparkasseneigenen Gemeinnützigkeit sieht Weisser in den institutionell auf die öffentlichen Interessen (Aufgaben) ausgerichteten Handlungen, deren Leistungsergebnisse dem Wohl einer übergeordneten Gesamtheit gewidmet sind.

Diese Feststellung ist bedeutsam. Ein gemeinnütziges Unternehmen wird in der Regel gemeinnützige Leistungen erbringen. Nicht möglich ist jedoch, aus dem Vorliegen derartiger Leistungen auf den gemeinnützigen Charakter des Betriebes zu schließen. Entscheidend ist, unter welchen Voraussetzungen das Unternehmen seine Aufgabe erfüllt, das heißt, ob hierzu eine rechtliche Verpflichtung ("institutionell") besteht oder nicht. Durch den rechtlichen Zwang wird die Möglichkeit, selbst zu bestimmen, ob und wie lange öffentliche Aufgaben zu erfüllen sind, ausgeschlossen. Ein wirtschaftlich denkender Unternehmer ist bei einer Änderung der Konjunkturlage bestrebt, von den Geschäften Abstand zu nehmen, die nichts oder nur noch wenig einbringen. Demgegenüber muß ein Unternehmen, das den Anspruch erhebt gemeinnützig zu sein, die gleichen Geschäfte weiterführen. Hierzu ist es rechtlich verpflichtet. Daraus folgt für die Geschäftspolitik eines solchen Betriebs der Verzicht auf Gewinnmaximierung. Es wird sich in der Regel mit einer Kostendeckung begnügen müssen.

Im institutionellen Sinn der Sparkassen liegt nach Weisser (73) eine Fülle von öffentlichen Aufgaben. Sie sind beispielsweise sozial-, (74), mittelstands- (75), gesundheits- (76), kultur- (76), kommunal- (77) sowie

geldpolitischer Art (78). Daneben haben die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute auch sozial-pädagogische Aufgaben zu erfüllen (79).

Janberg (80) hat sich gegen den Weisser'schen Aufgabenkatalog ausgesprochen. Die Kreditanstalten sind nach seiner Auffassung keine Instrumente einer staatlichen Politik (81). Im übrigen enthalte der Gemeinnützigkeitsbegriff bei Weisser keinen bestimmbaren Sinn (82).

Demgegenüber ist zu bemerken, daß die Sparkassen zwar in ihrem Geschäftsverkehr nach den Regeln des Privat- und des Kreditwesenrechts ausgerichtet sind, sie entstehen und enden aber nicht aufgrund eigener Entschliebung. Nicht zweifelhaft kann sein, daß das Sparkassenrecht kommunalrechtlich orientiert ist. Auch wenn man mit Sprengel (83) eine weitgehende Selbständigkeit der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute anerkennt, bleiben sie kommunale Anstalten und damit - nach wie vor - Teil der öffentlichen Verwaltung. Als solcher sind die Sparkassen in nicht unerheblichem Maße "Träger kommunaler Aufgaben" (84). Nur unter Berücksichtigung dieser Überlegungen kann der Aufgabenkatalog von Weisser gewertet und verstanden werden. In seinem Beitrag ging es Weisser darum, auch die prinzipiellen Unterscheidungen zwischen den Sparkassen und Privatbanken aufzuzeigen. Der "institutionelle Sinn" der Gemeinnützigkeit ist hier vor allem hervorzuheben und anzuerkennen. Hinzutreten muß jedoch ein weiteres Merkmal: Die öffentlichen Aufgaben müssen das Hauptziel der Geschäftspolitik der Kreditanstalten sein, demnach nicht im Rahmen andersartiger Geschäftsziele miterreicht werden. Die Kreditanstalten haben somit ihre charakteristischen Aufgaben **u n m i t t e l b a r** zu erfüllen. Hierzu sind sie - wie dargelegt - durch das Sparkassenrecht verpflichtet.

-
- (71) Weisser, Die Lehre von den öffentlichen und sogenannten gemeinnützigen Wirtschaften, Finanzarchiv NF Bd. 4 1937, S. 74 ff; ders., Gemeinnützigkeit heute, aaO., S. 18; ders., Gemeinnützigkeit und Paritätspostulat, aaO., S. 343 ff.
- (72) Hoffmann, J., Ein Flurbereinigungsgutachten., aaO., S. 5, sprach bereits von einem satzungsmäßigen Zwang zur Erbringung bestimmter Leistungen.
- (73) Weisser, aaO., S. 343.
- (74) Förderung des Kleinsparers, der kleinselbständigen sowie der kleineren und mittleren Industrieunternehmen, sozialpolitisch motivierte Verwendung der Überschüsse (Weisser, aaO., S. 352).
- (75) Pflege des Mittelstandskredits.
- (76) Über die Verwendung der Sparkassenüberschüsse vgl. Weisser, aaO., S. 355.
- (77) Abführung von Überschüssen an die Gemeinden und Gemeindeverbände (Weisser, aaO., S. 352 ff - 352, 353); s. auch Weisser, aaO., S. 355.
- (78) Weisser, aaO., S. 350 f.
- (79) Förderung des Spargedankens, Untersuchung über rationelles Haushalten u. ä. (Weisser, aaO., S. 350, 351).
- (80) Janberg, Kritik einer Sparkassenideologie I, II, III, aaO.
- (81) Janberg, Kritik einer Sparkassenideologie III, aaO., S. 172.
- (82) Janberg, Kritik einer Sparkassenideologie III, aaO., S. 174.
- (83) Sprengel, Die Selbständigkeit der Sparkassen im Verhältnis zum Gewährträger, Sparkasse 1965 S. 248.
- (84) VG Freiburg, Urt. vom 15. November 1966, aaO., S. 46.

- d) Stützel (85) unterscheidet zwischen den rentierlich und unrentierlich gemeinnützigen Leistungen. Die ersteren können auch von erwerbswirtschaftlich ausgerichteten Unternehmen erbracht werden. Unrentierlich sollen dagegen die Leistungen sein, die ein auf langfristige Gewinnmaximierung bedachter Geschäftsmann nicht vornehmen würde (86).

Der Folgerung von Stützel (87), daß sich private Unternehmen heute beispielsweise für das Kleinspargeschäft und den Kleinkredit interessieren, die Geschäftszweige demnach rentierlich seien, ist zunächst entgegenzuhalten, daß es ein Unterschied ist, ob man die Spareinlagen im Gegensatz zu früheren Zeiten heute als bankmäßig interessante Finanzierungsmittel ansieht oder ob in der Pflege des Sparverkehrs eine öffentliche, -satzungsgemäß vorgeschriebene - Aufgabe zu sehen ist, die unabhängig von der jeweiligen Wirtschaftslage als öffentlicher Auftrag durchgeführt werden muß. Auf die Verpflichtung der Sparkassen, kleine Sparkonten zu eröffnen und zu verwalten (88) ist darüber hinaus hinzuweisen. Schließlich kann nicht unberücksichtigt bleiben, ob man eine auf die Sparförderung abgestellte Politik eines angemessenen und stetigen Zinssatzes betreibt und fordert wie die Kreditanstalten (89) oder der Spareinlagenzinssatz den Gesichtspunkten eines bankmäßig interessanten Finanzierungsmittels untergeordnet wird. Ähnliche Betrachtungen lassen sich mit Henze (90) für das Klein- und Mittelstandskreditgeschäft anstellen, das für die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute gleichfalls eine -sparkassenrechtliche - Auftragsaufgabe ist, die eine dauernde, von wechselnden geschäfts-politischen und Rentabilitätserwägungen unabhängige Kreditversorgung dieser Bevölkerungsschichten garantiert.

Der Begriff der "unrentierlich gemeinnützigen Leistung" (aller dem Wettbewerb ausgesetzter Unternehmen) ist - in dem hier interessierenden Zusammenhang - unfruchtbar. Das ordnungspolitische Verhaltensprinzip der Sparkassen wird durch den genannten Begriffsinhalt in nicht ausreichendem Maße wiedergegeben. Den Aufgabenbereich der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute (91), ihre räumlichen und sachlichen Beschränkungen (92) sowie die Lasten und Bindungen der Kreditanstalten (93) läßt Stützel unberücksichtigt. Ihm ist allerdings darin beizupflichten, daß derartige Beschränkungen, Lasten und Bindungen von erwerbswirtschaftlich tätigen Kreditinstituten nicht übernommen werden können, weil diese dann nicht mehr funktionsfähig wären. Eine solche "Nivellierung auf den Stand der Sparkassen" der privaten Kreditwirtschaft lehnt Stützel (94) mit der Begründung ab, daß hierdurch ihre Abhängigkeit von staatlichen Stellen verstärkt würde. Dieses Kriterium ist hervorzuheben. Stützel räumt eine Abhängigkeit der Sparkassen von staatlichen Stellen ein, ohne jedoch hierauf näher einzugehen (95).

Stützel läßt im übrigen einen wesentlichen Bestandteil des sparkasseneigenen Verhaltensprinzips gänzlich außer acht: Die Pflicht der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute zu einem bestimmten Tätigwerden (96). Auch hier wird einmal mehr deutlich, daß sich Sparkassen und Banken in ihrer Aufgabenstellung und Zielsetzung unterscheiden (97). Zusammenfassend ist daher festzustellen, daß unter Berücksichtigung der im Sparkassenrecht verankerten Verpflichtung der Kreditanstalten zur Erbringung bestimmter Leistungen die Unterscheidung in rentierliche und unrentierliche gemeinnützige Leistungen nicht durchführbar ist (98).

Nach dieser Untersuchung der Sparkassenaufgaben soll - wie bereits eingangs(99) ausgeführt - versucht werden, auf das geschäftspolitische Ziel der Sparkassen näher einzugehen, um (möglicherweise) weitere Merkmale der sparkassenrechtlichen Gemeinnützigkeit feststellen zu können.

(85) Stützel, aaO., S. 67, 86.

(86) Stützel, aaO., S. 86.

(87) Vgl. Anm. 86

(88) S. 111 ff.

(89) Test für die Freiheit, Sparkasse 1967 S. 102, Deutsche Sparkassenzeitung Nr. 18 vom 3. März 1967 S. 1 f; Nr. 23 vom 21. März 1967 S. 1.
Vgl. auch: Der Volkswirt vom 17. Februar 1967, Umkämpfte Schlußrunde, S. 227 ff;
Hoffmann, J., Die Liberalisierung hängt am Sparzins, Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 1966 S. 27 ff; Geiger, Zur Stellung der Sparkassenorganisation in Staat und Gesellschaft, Sparkasse 1966 S. 99 ff - 101 -.

(90) Henze, aaO., S. 122.

(91) S. 111 ff.

(92) S. 101 ff.

(93) Klüber, Führt das Steuerprivileg der Sparkassen zu einer grundgesetzwidrigen Wettbewerbsverzerrung? Sparkasse 1967 S. 76 ff.

(94) Stützel, aaO., S. 89 f.

(95) Henze, aaO., S. 122.

(96) Wegen der Einzelheiten s. S.

(97) Hoffmann, J., Zeitfragen und Wachstumsprobleme., aaO., S. 4 f.

(98) Hoffmann, J., Ein Flurbereinigungsgutachten auf dem Rücken der Sparkassen, aaO., S. 5.

(99) S. 59.

e)

Kein Gewinnstreben.

Die Sparkassen haben beispielsweise nach §§ 2 S. 3 berlG, 2 Abs. 5 bremSa, 2 Abs. 4 hessSa, 2 Abs. 4 rhpfSa die in ihrer Satzung vorgeschriebenen Geschäfte nach wirtschaftlichen Grundsätzen ohne Gewinnstreben zu betreiben. Diese Bestimmungen gehen auf die "Bonner Materialien" (100) zurück. In der Begründung hierzu heißt es: "Die Beachtung wirtschaftlicher Grundsätze ist ein Erfordernis rationeller Betriebsführung der privaten wie auch der öffentlich-rechtlichen Institute. Das Zurücktreten des Gewinnstrebens entspricht dem gemeinnützigen Charakter der Sparkassen ..".

Die Mustersatzung vom 26. Juli 1927 (101) und 26. August 1932 (102) enthalten Parallelvorschriften. Die §§ 2 S. 3 berlG, 2 Abs. 5 bremSa, 2 Abs. 4 hessSa, 2 Abs. 4 rhpfSa haben jedoch kein Verbot jeglicher Gewinnerzielung zum Inhalt. Die Begründungen zu den einzelnen Bestimmungen sprechen hiergegen. So lautet beispielsweise die Gesetzesbegründung zu § 2 berlG (103) unter anderem:

(100) Materialien zur Erneuerung des Sparkassenrechts, aaO., S. 18 f. § 2 Abs. 5 der Mustersatzung:
"Die Geschäfte werden nach wirtschaftlichen Grundsätzen ohne Gewinnstreben geführt".

(101) MBliV S. 760.

(102) MBliV S. 853.

(103) unveröffentlicht.

"§ 2 beinhaltet die Auflage, nicht nur die Bildung von Sparkapital zu fördern, sondern auch das bei ihr zusammengeschlossene Kapital volkswirtschaftlich sinnvoll einzusetzen. Der Sicherung dieses Zieles dient die Vorschrift, daß sich die Sparkasse bei ihren geschäftlichen Überlegungen nicht von einem Gewinnstreben bestimmen lassen soll ...".

Im Begleiterlaß zu hessSa (104) wird ausgeführt:
"Die Sparkassen haben ihre Geschäfte ausschließlich im Rahmen der für sie erlassenen Vorschriften unter staatlicher Aufsicht nach wirtschaftlichen Grundsätzen ohne Gewinnstreben zu betreiben. Daß die Sparkassen nach volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten zu betreiben sind, verträgt sich durchaus mit der Gemeinnützigkeit der Sparkassen; diese Bestimmung soll vor allem zum Ausdruck bringen, daß die Sparkassen keine Wohltätigkeitsanstalten sind".

Nach dem Begleiterlaß zur Mustersatzung für Sparkassen in Rheinland-Pfalz vom 17. Juli 1958 (105) zu § 2 Abs. 4 Sa bringt die Vorschrift - gleichfalls - "zum Ausdruck, daß die Sparkassen keine Wohltätigkeitseinrichtungen sind".

Bereits hieraus ist zu entnehmen, daß den Kreditanstalten nicht jegliche Gewinnerzielung verboten ist. Vielmehr wird eine Rangfolge im Geschäftsprinzip aufgestellt: Der Hauptzweck des Sparkassenbetriebes ist nicht die Erzielung, sondern Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Diese Ansicht wird durch die §§ 2 Abs. 3 hambSa 1827, 2 Abs. 2 hambSa 1864, 2 Abs. 4 nwSa, 2 Abs. 3 SaarSa bestätigt. Hiernach (106) hat die Sparkasse ihre Geschäfte nach wirtschaftlichen Grundsätzen unter Wahrung ihres gemein-

(104) Veröffentlicht in Schlierbach, Hessisches Sparkassengesetz, aaO., S. 35.

(105) Esch-Oberbillig, Sparkassenrecht in Rheinland-Pfalz, aaO., Nr. 1002 S. 2.

(106) Mit gleichem Inhalt.

nützigen Charakters zu führen. Auf die Entwicklungsgeschichte der entsprechenden Bestimmung in Bayern ist hinzuweisen. Gemäß § 2 Abs. 1 S. 3 der Sparkassenordnung vom 21. Dezember 1933 (107) ist "das geschäftliche Ziel der Sparkassen nicht Gewinnstreben, sondern dem Sparer eine sichere und verzinsliche Anlage ihrer Gelder zu gewährleisten, den Sparsinn der Bevölkerung zu fördern und dem örtlichen Kreditbedürfnis zu dienen" (108). Nach § 2 Abs. 1 S. 1 der Verordnung über die Verwaltung und den Betrieb der Sparkassen - Sparkassenordnung (SpkO) - vom 7. Januar 1963 (109) haben die Sparkassen "ihre Geschäfte ... unter staatlicher Aufsicht nach wirtschaftlichen Grundsätzen ohne Gewinnstreben zu betreiben". § 2 Abs. 1 S. 2 der bayerischen Sparkassenordnung vom 12. November 1965 (110) bestimmt nunmehr, daß die Sparkassen "ihre Geschäfte ... unter staatlicher Aufsicht nach wirtschaftlichen Grundsätzen unter Wahrung ihres gemeinnützigen Charakters, also ohne Gewinnstreben", zu führen haben. Die obige Auffassung ist somit durch die Weiterentwicklung des Sparkassenrechts bestätigt worden. Nach § 2 Abs. 4 schlußsa werden die Geschäfte nach wirtschaftlichen Grundsätzen geführt. Ein Hinweis auf jegliches Gewinnstreben fehlt. Dieser klare Wortlaut sollte vornehmlich neben den entsprechenden Vorschriften in Nordrhein-Westfalen und im Saarland den Gesetz- und Satzungsgebern in Berlin, Bremen, Hessen und in Rheinland-Pfalz Veranlassung geben, die in Betracht kommenden Länderbestimmungen zu gegebener Zeit neu zu fassen.

(107) GVB1. S. 498.

(108) Vgl. auch Burger-Weidinger, Das bayerische Sparkassenrecht, 3. Aufl. München 1938 S. 67 f, Anm. 1 zu § 2.

(109) GVB1. S. 9.

(110) GVB1. S. 334.

Ziel der Geschäftspolitik der Sparkassen ist demnach nicht das Gewinnstreben (111). Auch die Änderung der sozialen Struktur in der Bevölkerungsschicht der Sparkassenkunden (112) hat hierzu nicht geführt. Vielmehr ist es weiterhin Aufgabe der Kreditanstalten, den Sparern eine sichere und verzinsliche Anlage der Gelder zu gewährleisten, den Sparsinn zu fördern und den örtlichen Kreditbedürfnissen unter besonderer Berücksichtigung der wirtschaftlich schwächeren Bevölkerungskreise zu dienen. Dies schließt jedoch nicht aus, daß sich auch die Sparkassen hinsichtlich ihres Geschäftsbetriebes sowie der Geschäftsformen kaufmännischen und banktechnischen Ordnungsgrundsätzen bedienen (113).

- f) Twiehaus (114) hat den Begriff der "dienenden"- vor "verdienenden" - Gemeinnützigkeit der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute eingeführt. Unter einem umfassenden Gemeinnützigkeitsprinzip, das Ertragnisse ebenso einschließt wie tätige Betreuung, andererseits aber auch unter dem unbedingten Vorrang dienender vor verdienender Gemeinnützigkeit werden Kreditanstalten als Wirtschaftsunternehmen der öffentlichen Hand angesehen, denen ein begrenzter Erwerbszweck eigen ist, ohne jedoch ihre betreuende Funktion infrage zu stellen (115).

(111) BGH, Urt. vom 24. Februar 1964, Sparkasse 1964 S. 157 ff. VGH Bayern, Urt. vom 16. Juni 1937 Nr. 39 I/36 in RVerwBl. 1938 S. 18 ff.

(112) Aus den ehemaligen Tagelöhnern, Dienstboten u.ä. wurden gut verdienende Arbeiter und Angestellte.

(113) Zur Kaufmannseigenschaft der Sparkassen s. Frick, aaO., S. 80 ff mit weiteren Literaturangaben.

(114) Twiehaus, aaO., S. 130 ff, 151 ff, 166 ff.

(115) Twiehaus, aaO., S. 131.

Bereits Kerner (116) hat darauf hingewiesen, daß die Sparkassen in erster Linie dienen und nicht verdienen wollen. Diese Unternehmensgesinnung, die als gemeinnützig zu bezeichnen sei, spiegle sich in den Passiv- und Aktivgeschäften der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute wieder. Auch nach Frick (117) steht das "Dienen" der Sparkassen im Vordergrund, demgegenüber das Gewinnstreben zurückzutreten habe. Der "Dienstgedanke" ist darüber hinaus bei Paschke (118) und Weisser (119) von nicht unerheblicher Bedeutung.

Festzustellen ist jedoch, daß die Betriebsgesinnung der Sparkassen nicht *a l l e i n* mit dem Gedanken des Dienens zu identifizieren ist. Das "Dienen an sich" bleibt eine leere Formel. Es erweist sich als zu merkmalsarm. Lediglich als Grundkonzeption ist der Begriff von Twiehaus zu billigen. Weitere Wesensmerkmale der Kreditanstalten müssen hinzutreten.

Es soll nunmehr untersucht werden, ob den Bestimmungen über die Verwendung der Überschüsse der Sparkassen bestimmte Kriterien zugrundeliegen, die zur - weiteren - Klärung des Gemeinnützigkeitsbegriffs beitragen könnten.

(116) Kerner, aaO., S. 12 f.

(117) Frick, aaO., S. 74 ff, 81 ff.

(118) Paschke, aaO., S. 51 ff - 52, 54 -.

(119) Weisser, Gemeinnützigkeit und Paritätspostulat, aaO., S. 343 ff - 343, 344, 360 -; ders., Gemeinnützigkeit heute, aaO., S. 15 f.

4. Überschussverwendung.

Die entsprechende Vorschrift im Sparkassengesetz von Rheinland-Pfalz - § 18.rhpfG - (120), die als Beispiel angeführt wird, lautet:

"(1) Überschüsse der Sparkasse sind wie folgt zu verwenden:

1. sie sind der Sicherheitsrücklage zuzuführen, soweit diese weniger als 5 v.H. der gesamten Einlage beträgt;
2. sie sind mindestens zur Hälfte der Sicherheitsrücklage zuzuführen, wenn die Sicherheitsrücklage 5 v.H., aber nicht 10 v.H. der gesamten Einlagen beträgt;
3. sie sind mindestens zu einem Viertel der Sicherheitsrücklage zuzuführen, wenn die Sicherheitsrücklage 10 v.H. der gesamten Einlagen übersteigt.

(2) Die Sparkasse hat Überschüsse, die nicht nach Abs. 1 oder auf Grund anderer gesetzlicher Bestimmungen der Sicherheitsrücklage zugeführt werden, dem Gewährträger zur Verwendung für öffentliche, mit dem gemeinnützigen Charakter der Sparkasse im Einklang stehende Zwecke zuzuführen."

Als "Vorläufer" der Regelungen über die Verwendung der Überschüsse ist die Ziff. 17 der Leihkasse - Verordnung der Lippischen Spar- und Leihkasse Detmold vom 13. März 1786 anzusehen (121).

Die Vorschriften über die Überschussverwendung in den ersten Sparkassensatzungen waren verschiedenen

(120) GVBl. 1958 S. 47.

(121) S. Ziff. 17 bei Knappik, aaO., S. 45 f.

Inhalts. Das Reglement, die Einrichtung des Sparkassenwesens betreffend, vom 12. Dezember 1838 (122) bestimmte in der Ziff. 7 hinsichtlich der Verwendung der Überschüsse: "Sofern dieser Überschuss eine höhere Summe erreicht hat, als für den angegebenen Zweck erforderlich scheint, und die Kommune über einen Teil derselben zu anderen öffentlichen Zwecken zu disponieren beabsichtigt, so soll sie hierzu die Genehmigung des Oberpräsidenten einholen, welcher solche nur dann zu erteilen hat, wenn nach Abzug der zu verwendenden Summe ein angemessener Reservefonds übrig bleibt."

Was unter derartigen öffentlichen Zwecken zu verstehen sein sollte, war nicht geregelt. Diese Lücke auszufüllen, blieb späteren Ministerialerlassen vorbehalten. Nach dem Erlaß vom 24. August 1847 (123) mußten Überschüsse, soweit sie nicht dem Reservefonds zuzuführen waren, im Interesse der Sparernden durch Erhöhung des Zinsfußes oder Bewilligung von Prämien an konsequente Sparer verwandt werden. Mit Erlaß vom 11. September 1874 (124) lehnte der preußische Innenminister die Verwendung von Sparkassenüberschüssen zu kommunalen Zwecken ab, solange der Reservefonds noch nicht 10 % der "Passivmasse" erreicht habe. Der Ministerialerlaß vom 16. November 1877 (125) wies gleichfalls darauf hin, daß Erträge der Sparkassen an erster Stelle zum Besten der Sparer selbst, nicht jedoch "zu wirtschaftlichen Nebenzwecken der kommunalen Korporation" einzusetzen seien. Diese enge Begrenzung hinsichtlich der Verwendung der Überschüsse fand naturgemäß nicht bei allen Gemeinden Anklang. Mit dem

- allmählichen - Anwachsen der Sicherheitsrücklage

(122) GS. 1839 S. 5.

(123) MBl. S. 192; s. demgegenüber Hoffmann J., Ein Flurbereinigungsgutachten auf dem Rücken der Sparkassen, Vorabdruck aus der Sparkasse Heft 19 vom 1. Oktober 1964 S. 7.

wurden schließlich in Preußen die strengen Auffassungen gemildert. Zwar wandte sich beispielsweise der Regierungspräsident in Arnberg in einer Verfügung vom Jahre 1895 (126) entschieden dagegen, daß etwaige Einnahmen der Gemeinden aus den Überschüssen der Sparkassen zur Herabminderung der Kommunalsteuer verwendet würden. Andererseits hielt er es für eine "Forderung der Gerechtigkeit", daß die überschüssigen Beträge zur Anlage von Volksbädern, öffentlichen Spielplätzen, Kinderverwahranstalten, zur Unterstützung von Bauvereinen oder dergleichen Verwendung fänden. Auf die sächsischen Ministerialverordnungen vom 29. Dezember 1899 und 11. Juni 1900 (127) ist insbesondere hinzuweisen.

Ministerialerlasse haben demnach wesentlich zur Klärung des Begriffs "öffentliche Zwecke" beigetragen.

War nach der Ziff. 7 des Sparkassenreglements vom 12. Dezember 1838 (128) die Verwendung von Überschüssen zu anderen Zwecken als zur Auffüllung des Reservefonds in jedem Fall die Genehmigung der Aufsichtsbehörde erforderlich, brachte § 7 Abs. 4 des Gesetzes, betr. die Anlegung von Sparkassenbeständen in Inhaberpapieren vom 23. Dezember 1912 (129) eine Erleichterung. Hiernach bedurfte die Verwendung der Jahresüberschüsse zu öffentlichen, dem gemeinen Nutzen dienenden Zwecken des Gewährträgers nur der Genehmigung der Staatsaufsichtsbehörde "wenn die Überschüsse zur Deckung von auf gesetzlicher Verpflichtung beruhenden Ausgaben des Garantieverbandes verwendet werden sollten".

(124) Zitiert nach Hahn, Handbuch der preußischen Sparkassengesetzgebung, Berlin 1920 S. 48.

(125) MBl. S. 5.

(126) Sparkasse 1895 S. 165.

(127) Veröffentlicht bei Trende, aaO., S. 538.

(128) GS. 1839 S. 5.

(129) GS. 1913 S. 3; s. Simon, aaO., S. 259 f.

Aus den öffentlichen Zwecken des Sparkassenreglements waren "öffentliche, dem gemeinen Nutzen dienenden Zwecke" (130) geworden. Eine endgültige Klärung dieses Begriffs blieb erst einem späteren Zeitpunkt vorbehalten (131). § 36 Abs. 4 der Mustersatzung für Sparkassen vom 26. Juli 1927 (132) als eine weitere Bestimmung hinsichtlich der Verwendung von Überschüssen sah folgende Regelung vor:

"(1) Aus den Überschüssen, die sich bei der Rechnungslegung ergeben, wird eine Sicherheitsrücklage gebildet.

(2) Bezüglich der Höhe der Sicherheitsrücklage gelten die Vorschriften des § 7 des Gesetzes betr. die Anlegung von Sparkassenbeständen in Schuldverschreibungen auf den Inhaber vom 23. Dezember 1912 (Gesetzsammlung 1913, S. 3) sowie die Bestimmungen der Ziffer 14 bis 17 der zu diesem Gesetz ergangenen Ausführungsbestimmungen (MBl. i.V. 1913 S. 77, 1914 S. 285).

(130) Vgl. §§ 1 Abs. 2 hessSa, 1 Abs. 2 SaarSa, 1 Abs. 2 schlholSa.

(131) Ziff. 14 der Ausführungs-Anweisung zum Gesetz vom 23. Dezember 1912, betr. Anlegung von Sparkassenbeständen in Inhaberpapieren vom 8. Mai 1913 (MBlIV S. 77), wies lediglich auf folgendes hin: "Der § 7 des Gesetzes gewährt den Sparkassen je nach der Höhe der von ihnen in Inhaberpapieren anzulegenden Vermögensbestände gewisse Erleichterungen in der Verwendung der bei der Rechnungslegung sich ergebenden Jahresüberschüsse. Über die Rechnungslegung selbst und über die Berechnung der Jahresüberschüsse gibt das Gesetz keine Vorschriften.."

(132) MBlIV 1927 S. 76o.

(3) Buchmäßige Kursgewinne sind nicht den Überschüssen zuzurechnen, sondern der vorhandenen oder einer neu anzulegenden Kursrücklage so lange zuzuführen, bis sie die Höhe von 5 v.H. des Einlagenbestandes erreicht hat. Aus der Kursrücklage sind künftige Kursverluste vorzugsweise zu decken.

(4) Soweit die Überschüsse, die sich bei der Rechnungsregelung ergeben, nicht der Sicherheitsrücklage zufließen, werden sie unbeschadet der Vorschrift des § 5 der Zweiten Verordnung zur Durchführung der Aufwertung der Sparguthaben vom 27. Februar 1926 (Gesetzsammlung S. 98) an den Gewährverband zur Verwendung für nicht zu dessen gesetzlichen Aufgaben gehörende gemeinnützige oder mildtätige Zwecke im Sinne der Vorschriften der Steuergesetze und der zu ihrer Ausführung erlassenen Bestimmungen abgeführt".

Hiernach waren die Überschüsse, soweit sie nicht zur Auffüllung der Sicherheitsrücklagen dienten (133), "an den Gewährverband zur Verwendung für nicht zu dessen gesetzlichen Aufgaben gehörende gemeinnützige oder mildtätige Zwecke im Sinne der Vorschriften der Steuergesetze und der zu ihrer Ausführung erlassenen Bestimmungen abzuführen. Die Gemeinnützigkeit im Sinne der steuerrechtlichen Reichsgesetze deckte

(133) § 7 des Anlegungsgesetzes vom 23. Dezember 1912 war zu beachten: Die Bestimmung stellt für Sparkassen mit verschiedener Anlegungspflicht auch ein unterschiedliches Anteilsverhältnis für die Verteilung der Überschüsse auf. Die Verwendung der Überschüsse war jedoch nicht nur an die vorherige Aufstellung der Sicherheitsrücklage, sondern auch an § 5 der Zweiten Durchführungsordnung zur Aufwertung der Sparguthaben vom 27. Februar 1926 (GS.S. 98) gebunden. Diese Bestimmung stellt eine Sperrvorschrift zu Lasten des Garantieverbandes dar (Runderlass vom 5. März 1926 - MBliV S. 233 -).

sich aber nicht mit der sparkassenrechtlichen in den Ländergesetzen (134). Eine Sparkasse wurde im Sinne der Steuergesetze jedoch zumindest dann als gemeinnützig angesehen, wenn sie ihre Überschüsse nach § 36 Abs. 4 der Mustersatzung von 1927 abführte (135).

In der Entwicklungsgeschichte der Vorschrift über die Überschussverwendung ist § 14 der Sparkassen-Verordnung vom 20. Juli/ 4. August 1932 - SpVO - (136) anzuführen: "Sparkassen, welche von ihrem verzinslich angelegten Vermögen Mindestbeträge unter 25 vom Hundert, aber nicht unter 20 vom Hundert, und Sparkassen, welche mindestens 25 vom Hundert ihres verzinslich angelegten Vermögens in mündelsichere Schuldverschreibungen auf den Inhaber anzulegen haben, können von ihren bei der Rechnungslegung sich ergebenden Jahresüberschüssen zu ausschließlich gemeinnützigen oder mildtätigen Zwecken des Gewährverbandes verwenden".

Von "ausschließlich gemeinnützigen oder mildtätigen Zwecken" ist die Rede. Der "Ausschließlichkeitsbegriff" gehört dem Steuerrecht an (137). Nach § 36

(134) Simon, aaO., S. 62. Vgl. auch S. 54 ff.

(135) Simon, aaO., S. 62.

(136) GS. S. 241, 275; Perdelwitz-Fabricius-Kleiner, aaO., S. 122 f Anm. 1 zu § 14.

(137) RFH, Beschluss vom 25. Februar 1921 (RFH Bd. 5, 81); RFH, Urt. vom 25. September 1928 (RStBl. 1928/29 S. 346 ff); RFH, Urt. vom 11. März 1930 (RStBl. S. 241 f); RFH, Urt. vom 5. Juni 1930 (RStBl. S. 442); RFH, Urt. vom 17. Juli 1930 (RStBl. S. 631); RFH, Urt. vom 9. Oktober/18. Dezember 1931 (RStBl. S. 372); RFH, Urt. vom 19. Juli 1932 (StW 1933 Teil II Bd. I Nr. 71); RFH, Urt. vom 17. November 1932 (StW 1933 Teil II Bd. 1 Nr. 104); RFH, Urt. vom 26. Januar 1933 (StW 1933 Teil II Bd. 1 Nr. 376); RFH, Urt. vom 16. Februar 1933 (StW 1933 Teil II Bd. 1 Nr. 375); Marquardt-Perdelwitz, Das Preußische Sparkassenrecht, Berlin 1933, S. 174. Vgl. auch S. 8 - 14 und S. 54 ff.

Abs. 4 der Mustersatzung für Sparkassen vom 26. August 1932 (138) waren daher auch die verbleibenden Überschüsse an den Gewährverband zur Verwendung für nicht zu dessen gesetzlichen Aufgaben gehörende ausschließlich gemeinnützige oder mildtätige Zwecke im Sinne der Vorschriften der Steuergesetze oder der zu ihrer Ausführung erlassenen Bestimmungen abzuführen.

Die Einflussnahme des Steuerrechts auf den Begriff der Gemeinnützigkeit wurde bereits festgestellt (137). Eine Begründung für die Aufnahme steuerrechtlicher Gesichtspunkte in die Satzung aus dem Jahre 1927 sowie in die späteren Bestimmungen ist aus den einschlägigen Unterlagen nicht zu entnehmen. Der Grund für den Hinweis auf das Steuerrecht dürfte allein darin zu sehen sein, daß es einen allgemein gültigen Begriff der Gemeinnützigkeit im Sparkassenrecht nicht gab. Deshalb wurde auf das Steuerrecht verwiesen. Bereits der Runderlass des Reichs- und Preußischen Ministers des Innern und des Reichs- und Preußischen Wirtschaftsministers betr. die Haftungsverpflichtung der Gemeinden und Gemeindeverbände als Gewährverbände von Sparkassen vom 2. Oktober 1937 (139) bedeutet eine Änderung der hier eingeleiteten Entwicklung bezüglich des Gemeinnützigkeitsbegriffs an. In dem Runderlass heißt es unter anderem: "Es ist beabsichtigt, die Vorschriften über die Beteiligung des Gewährverbandes an den Überschüssen der Sparkasse einer Neuregelung zu unterziehen. Es soll nicht nur die Beschränkung der Verwendung von Jahresüberschüssen auf ausschließlich gemeinnützige oder mildtätige Zwecke des Gewährverbandes entfallen, sondern auch die Möglichkeit, soweit sie nach geltendem Spar-

(138) MBliV. S. 853.

(139) MBliWi S. 267.

kassenrecht noch nicht besteht, geschaffen werden, daß eine Sparkasse nach Aufbau einer Sicherheitsrücklage von mindestens 10 v.H. ihrer Gesamteinlagen bei der Rechnungslegung sich ergebenden Jahresüberschuß voll für Zwecke des Gewährverbandes verwenden kann".

Eine Änderung in der Zweckbestimmung trat schließlich aufgrund des Art. 2 der "Vierten Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Sparkassen sowie die kommunalen Giroverbände und kommunalen Kreditinstitute" vom 30. Oktober 1937 (140) ein. Anstelle der ausschließlich gemeinnützigen oder mildtätigen Zwecke im Sinne der Steuergesetze" wurde die Verwendung der restlichen Teile der Überschüsse "für öffentliche, mit dem gemeinnützigen Charakter der Sparkasse im Einklang stehende Zwecke" vorgeschrieben.

Welche Zwecke als öffentliche, mit dem gemeinnützigen Charakter der Sparkassen im Einklang stehende Zwecke anzusehen waren, wurde jetzt ausdrücklich durch den Runderlass des Reichs- und Preußischen Wirtschaftsministers, des Reichs- und Preußischen Ministers des Innern und des Preußischen Finanzministers betr. Neufassung des § 36 Abs. 3 und 4 der Sparkassen-Mustersatzung vom 26. November 1937 (141) klargestellt. Hiernach durften die Überschüsse insbesondere zur "Rückführung von Leistungen, die die Gemeinden als Gewährverbände für Verluste der Sparkassen in der vorausgegangenen Zeit erbracht haben", Verwendung finden. Im übrigen sollte sich die Verwendung der Überschüsse durch die Gewährverbände im Rahmen des § 17 des

(140) GS. S. 105.

(141) MBlWi S. 267. Die Zweckbestimmung entsprach daher wieder der im § 7 des Anlegungsgesetzes. Der Runderlass ordnete an, daß die Änderungen im § 14 SpVO, 36 Abs. 4 MuSa ohne daß es besonderer Beschlüsse durch die zuständigen Organe der Gewährverbände bedurfte, mit Wirkung vom 1. Dezember 1937 in Kraft zu treten hätten. Abweichungen von den neuen Bestimmungen wurden für unzulässig erklärt.

Steueranpassungsgesetzes vom 16. Oktober 1934 (142) halten. Als wichtigste Fälle seien genannt: die Förderung der öffentlichen Gesundheitspflege, der Jugendpflege und Jugendfürsorge sowie der körperlichen Ertüchtigung durch Leibesübungen, die Förderung der Wissenschaft, Kunst und Religion, der Erziehung und beruflichen Ausbildung, die Förderung der Denkmalpflege, Heimatpflege, Heimatkunde und schließlich die Förderung der öffentlichen Theater (143). Im Runderlass waren schließlich ausdrücklich auch die Fälle genannt, für die der Einsatz der Überschüsse insbesondere nicht in Betracht käme: Die allgemeine Verwaltung und Polizei, Wirtschaftsförderung und wirtschaftliche Unternehmungen der Gemeinden sowie eigenwirtschaftliche Zwecke der Gemeinden und zur Aufbringung von Geldleistungen, die den Gemeinden aufgrund besonderer gesetzlicher Vorschriften gegenüber Dritten oblagen. Im übrigen wurde in dem Erlaß vom 26. November 1937 darauf hingewiesen, daß in den Haushaltsplänen bei dem Einnahmesatz: "Überschüsse der Sparkassen" in der Erläuterungsspalte angegeben werden müsse, für welche Ausgaben des Haushaltsplanes die Überschüsse zu verwenden seien.

Die Verwendung der restlichen Überschüsse für "öffentliche, mit dem gemeinnützigen Charakter der Sparkasse im Einklang stehende Zwecke" hat somit erst durch den Runderlaß vom 26. November 1937 eine klare Auslegung erfahren. Der Hinweis auf § 17 des Steueranpassungsgesetzes diente lediglich der einheitlichen praktischen Handhabung hinsichtlich des Verwendungszwecks aller Gemeinnützigkeitsfälle im Rahmen der Überschussverwendung. Nicht beabsichtigt war, den §§ 14 SpVO, 36 Abs. 4 MuSa - erneut - einen steuerrechtlichen Gemeinnützigkeitsbegriff zugrunde zu legen.

(142) RGBI. I S. 925.

(143) S. § 17 Abs. 3 Steueranpassungsgesetz.

Der § 18 Abs. 2 rhpfG, wonach die Sparkasse bestimmte Überschüsse dem Gewährträger zur Verwendung für öffentliche, mit dem gemeinnützigen Charakter der Sparkasse im Einklang stehende Zwecke zuzuführen hat, geht letztlich auf die §§ 14 SpVO, 36 Abs. 4 MuSa in der Fassung aus dem Jahre 1937, die für die "Bonner Materialien" als Vorbild gedient haben (144), zurück. In der Literatur (145) wird teilweise die Ansicht vertreten, die Gemeinnützigkeit in den Regelungen über die Verwendung der Überschüsse im Sparkassenrecht der Länder sei steuerrechtlichen Inhalts. Der Auffassung kann nicht gefolgt werden. Die Entstehungsgeschichte der Bestimmung spricht dagegen. Selbst im § 36 Abs. 4 der Mustersatzung von 1927 ist in Bezug auf die Gemeinnützigkeit nur vom Verwendungszweck im Sinne der Steuergesetze die Rede. Der Rund-erlass vom 26. November 1937 stellte jedoch klar, daß auch der Begriff der Gemeinnützigkeit im Rahmen der Überschussbestimmung ein sparkasseneigener ist. Hierfür sprechen schließlich die "Bonner Materialien" (146), die auf keine steuerrechtlichen Merkmale in diesem Zusammenhang hinweisen. Darüber hinaus ist erwähnenswert, daß heute nur im § 36 Abs. 4 S. 2 hambSa 1864 die Worte "gemeinnützigen Zwecken im Sinne des Steuergesetzes" enthalten sind. Allerdings ist einzuräumen, daß im Sparkassenrecht der Länder gerade in diesem Punkt eine eindeutige Klarstellung fehlt (147).

-
- (144) Bonner Materialien, aaO., S. 60 f, 130 f.
- (145) Oeckinghaus, Bd. 1, aaO., Nr. 101, Anm. zu § 31 nwG, Anm. zu § 32 nwG; s. auch Begründung zu § 31 Abs. 5 bwGE, 4. Landtag von Baden-Württemberg, Beilage 800, aaO., S. 1552; Düvel, aaO., S. 318; Schlierbach, Hessisches Sparkassengesetz, aaO., S. 173 f Anm. 6 zu § 31.
- (146) Bonner Materialien, aaO., S. 60 f, 130 f.
- (147) S. im übrigen Begründung zu § 31 Abs. 5 bwGE, aaO.
- (148) Bonner Materialien, aaO., S. 63

Herauszustellen ist demach, daß die Gemeinnützigkeit im Rahmen der länderrechtlichen Überschussbestimmungen nicht vom Steuerrecht geprägt wird, ihr vielmehr ein sparkasseneigener Inhalt zugrunde liegt.

Wie bereits ausgeführt, sind die Überschüsse (149) von den Kreditanstalten zunächst der Sicherheitsrücklage zuzuführen (150). Sie hat die Funktion eines "Risikopolsters" (150). Erreicht die Rücklage eine bestimmte Höhe - im Verhältnis zu den Gesamteinlagen - sehen die sparkassenrechtlichen Bestimmungen der Länder eine Abführung der Überschüsse an den jeweiligen Gewährträger vor (151). Dieser hat die Überschüsse "für öffentliche, mit dem gemeinnützigen Charakter der Sparkasse in Einklang stehende Zwecke" zu verwenden.

Hervorzuheben ist, daß sich das Sparkassenrecht in den Ländern hinsichtlich der Gewinnausschüttungen nicht einheitlich entwickelt hat. In Baden-Württemberg (152), Berlin (153), Bremen (154), Hamburg (155), Hessen (156),

(149) Überschuss ist der nach Deckung der Betriebsaufwendungen verbleibende Teil der Erträge (§ 31 Abs. 1 S. 1 bwGE). Siehe : §§ 31 Abs. 2 S. 1 bwGE, 39 Abs. 1 baySpkO, 10 Abs. 1 berlG, 11 Abs. 1 bremG, 42 Abs. 4 a hambSa 1827, 36 Abs. 4 S. 1 hambSa 1864, 17 Ziff. 1 hessG, 27 Abs. 3 ndsG, 32 Abs. 1 nwG, 18 Abs. 1 rhpfG, 23 Abs. 3 S. 1 SaarG, 29 Abs. 1 schlholG.

(150) Sparkassen besitzen kein besonderes Dotationskapital. Die aus den Reingewinnen zu bildende Sicherheitsrücklage stellt das haftende Eigenkapital dar. S. § 10 Abs. 2 Ziff. 4 KWG.

(151) Vgl. Anm. 17 S. 53.

(152) § 31 Abs. 5 bwGE.

(153) § 10 Abs. 2 berlG.

(154) § 11 Abs. 2 bremG.

(155) §§ 42 Abs. 4 b hambSa, 36 Abs. 4 S. 2 hambSa 1864.

(156) § 17 Ziff. 2 und 3 hessG.

(157) § 18 Abs. 2 rhpfG.

(158) § 29 Abs. 1 b) und c) schlholG.

(159) §§ 42 Abs. 4 b) hambSa 1827, 36 Abs. 4 S. 2 hambSa 1864.

Rheinland-Pfalz (157) sowie in Schleswig-Holstein (158) dürfen Überschüsse erst bei Vorliegen einer Sicherheitsrücklage von 5 v.H. der gesamten Einlagen dem Gewährträger zugeführt werden. Den Regelungen in Hamburg liegen Kannbestimmungen zugrunde (159). Die Vorschriften in den übrigen genannten Ländern sind zwingender Natur (160). Festzustellen ist, daß die Vorschriften in Bayern (161), Niedersachsen (162), Nordrhein-Westfalen (163) und im Saarland (164) bereits Ausschüttungen bei einer Sicherheitsrücklage von 3 v.H. der Gesamteinlagen vorsehen. Nur ein Zehntel des Reingewinns kann jedoch hier zunächst abgeführt werden. Eine Ausschüttung in Höhe der Hälfte des Reingewinns wird erst bei Vorliegen einer Sicherheitsrücklage von 7 1/2 v.H. der Gesamteinlagen gestattet. In den Ländern Bayern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen sind die Sparkassen zur Gewinnabführung an ihre Gewährträger berechtigt, nicht aber wie im Saarland, verpflichtet, wenn sie den "Ausschüttungsstopp" überschritten haben.

Allen sparkassenrechtlichen Überschussbestimmungen der Länder liegt allerdings die Verpflichtung zugrunde, im Rahmen des "Prinzips der Betriebserhaltung" Überschüsse bilden zu müssen. Dieses Kriterium ist festzuhalten.

(160) Die Auffassung des Privaten Bankgewerbes (s. Informationen über die Steuerbegünstigungen der öffentlich-rechtlichen Sparkassen, Köln, Februar 1967 S. 3 Anm. 13 letzter Absatz), wonach nur in Hessen und Schleswig-Holstein für die Kreditanstalten eine rechtliche Verpflichtung zur Gewinnausschüttung an den Gewährträger besteht, steht mit der Rechtslage nicht im Einklang. .

(161) § 39 Abs. 1 baySpkO.

(162) § 27 Abs. 3 ndsG.

(163) § 32 Abs. 1 nwG.

(164) § 23 Abs. 3 saarG.

Die sparkassenrechtlichen Bestimmungen über die Auflösung der Kreditanstalten enthalten darüber hinaus den Gemeinnützigkeitsbegriff, auf den im folgenden kurz eingegangen werden soll.

5. Sparkassenauflösung.

§. 38 Abs. 4 bremSa, 44 Abs. 4 hambSa 1827, 38 Abs. 4 hambSa 1864, 40 Abs. 5 hessSa, 33 Abs. 3 nwSa, 40 Abs. 4 rhpfSa, 24 Abs. 1 S. 3 SSpG, 47 Abs. 5 schlholSa schreiben vor, daß das nach Auffüllung sämtlicher Verbindlichkeiten verbleibende Vermögen im Falle einer Sparkassenauflösung dem Gewährträger zur Verwendung für gemeinnützige Zwecke zugeführt werden müsse. Dem Sparkassenreglement aus dem Jahre 1838 war eine ähnliche Bestimmung unbekannt. Die Fassung der Auflösungsvorschriften geht vornehmlich auf die Vorschläge der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Sparkassen- und Giroverbände sowie Girozentralen zurück (165). Eine ausdrückliche Begriffsklärung der Gemeinnützigkeit wird jedoch auch hier nicht gegeben. Der Inhalt des Gemeinnützigkeitsbegriffs kann daher - in diesem Zusammenhang - gleichfalls nur im sparkasseneigenen Sinn verstanden werden.

(165) Bonner Materialien, aaO., S. 63.

6. Zusammenfassung.

Als Hauptmerkmale der sparkassenrechtlichen Gemeinnützigkeit konnten in Beantwortung der eingangs aufgeworfenen Frage zusammengefasst folgende Kriterien festgestellt werden:

1. Die institutionelle Verpflichtung der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute, bestimmte öffentliche Aufgaben zu erfüllen.
2. Die Durchführung dieser Aufgaben ist Hauptziel der Geschäftspolitik der Sparkassen ("Unmittelbarkeit").
3. Die Aufgaben sind dienenden, aushelfenden und fördernden Funktionen gewidmet.
4. Verzicht auf Gewinnstreben.
5. Die Bildung von Überschüssen im Rahmen des "Prinzips der Betriebserhaltung".
6. Die Abhängigkeit der Kreditanstalten von den Sparkassenaufsichtsbehörden.

IV. Hauptteil

1. Einführung

Es fragt sich, inwieweit die heutige Tätigkeit der Sparkassen den aufgezeigten Merkmalen der sparkasseneignen Gemeinnützigkeit gerecht wird (1). Vor der näheren Untersuchung der Aufgaben, den Gewinnausschüttungen und bestimmten weiteren Verhaltensweisen der Kreditanstalten - die insbesondere zur Beantwortung der aufgeworfenen Frage beitragen können - sollen zunächst zwei grundsätzliche Fragenkreise behandelt werden. Einmal : Ist die Tätigkeit der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute überhaupt mit den Grundsätzen der sozialen Marktwirtschaft zu vereinbaren ? Zum anderen : Kann die öffentliche Hand sich weiterhin auf dem Gebiet des Kreditwesens durch Errichtung und Fortführung von Sparkassen betätigen ?

2. Sparkassen und soziale Marktwirtschaft.

Das Bonner Grundgesetz enthält im Gegensatz zur Weimarer Verfassung (2) keine Vorschriften über ein bestimmtes Wirtschaftssystem. Es ist nach herrschender Auffassung von einer wirtschaftlichen Neutralität des Grundgesetzes auszugehen (3).

(1) Vgl. hierzu Stützel, aaO., S. 486 f.

(2) Art. 151-165; vgl. auch Art. 151-165 bayVerf; Art. 11-12, 16-18, 80 berlVerf; Art. 37-58 bremVerf; Art. 27-47 hessVerf; 24-29 nwVerf; Art. 51-73 rhpfVerf; Art. 43-59 saarVerf.

(3) BVerfGE 4, 7; BVerfG, NJW 1958, 1035; BGH Betrieb 1959, 1347; Hamann, Das Grundgesetz, Berlin 1956 S. 13 mit weiteren Literaturangaben; Krüger DVBl 1951 S. 361 ff; ders., BB 1953 S. 565 f; Maunz-Dürig, Grundgesetz, München und Berlin 1961, Art. 2 S. 40 Anm. VI-1- c-aa; a.A. Nipperdey, Betriebsberater 1951 S. 593 ff; ders., Freie Entfaltung der Persönlichkeit, aaO., S. 870 f; ders.; Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz, 3. Aufl. 1965 S. 20 ff.

In der Bundesrepublik gilt heute als Wirtschaftsordnung die soziale Marktwirtschaft. Sie ist in Deutschland vornehmlich durch W. Eucken, A. Rüstow und W. Röpke vorbereitet worden. Unter einer Marktwirtschaft ist ein Ordnungssystem zu verstehen, in dem sich der Güteraustausch im freien Wettbewerb über den Markt und nach Maßgabe der auf ihm zustande gekommenen Preise vollzieht (4). Aufgabe des Staates ist es, den Rahmen des Wettbewerbs durch Gesetze abzustecken. Er hat darüber zu wachen, daß die Regeln eingehalten werden. Wer versucht, die Konkurrenz auszuschalten, muß mit Sanktionen oder staatlicher Kontrolle rechnen. Das Prädikat "sozial" gibt Auskunft über Mittel und Ziele, mit denen die Marktwirtschaft gesteuert werden soll (5). Nach Müller-Armack, der sich um die Durchsetzung der sozialen Marktwirtschaft in der deutschen Praxis verdient gemacht hat, ist diese Wirtschaftsordnung gleichsam der gruppierende Ordnungsgedanke um den sich höchst aktive Maßnahmen zusammenschließen müssen (6).

-
- (4) Knaurs Lexikon, 2.Aufl. München 1966 S. 526; Nipperdey-Wiese, Freie Entfaltung der Persönlichkeit, in Bettermann-Nipperdey, Die Grundrechte, Bd. IV/2, Berlin 1962 S. 869 f mit weiteren Literaturangaben S. 861 Anm. 530; R. Sellien/H. Sellien, Gablers Wirtschaftslexikon, II. Bd., 6.Aufl. Wiesbaden 1965 S. 211 ff, 1089 f.
- (5) s. Anm. 4 S.90 ; Müller-Armack, Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, Hamburg 1947, S. 136; ders. S. 88, 90 f; s. auch Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 69 vom 23. März 1966 S. 1; Soziale Marktwirtschaft bringt nicht nur Vorteile, Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 223 vom 26. September 1966 S. 15; Schmücker, Die Verbände in der sozialen Marktwirtschaft, Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 224 vom 27. September 1966 S. 15.
- (6) Müller-Armack, aaO., S. 136.

Die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute stehen nach Ansicht des privaten Bankgewerbes (7) mit den Prinzipien unserer derzeitigen Wirtschaftsordnung nicht im Einklang. Ihnen komme keineswegs die Aufgabe zu, private Marktmacht und Wirtschaftskonzentration zu beschränken sowie die Aufrechterhaltung des Wettbewerbs im Kreditgewerbe zu sichern. Sparkassen seien keine Schiedsrichter, sondern Konkurrent im kreditwirtschaftlichen Wettbewerb. Müller-Armack fordert den Einbau entsprechender Korrekturen in die Wirtschaftspolitik (9). Eine zielbewußte Gestaltung der Wirtschaftsstruktur sowie eine marktwirtschaftliche Sozialpolitik erkennt er als besonders entscheidend an. In der Verbindung der Menschen mit dem Besitz, in der Pflege von Eigenheim und Kleinsiedlung, der Förderung des Handwerks, kleinerer und mittlerer Betriebe sowie der Sicherung handwerklicher und kleinunternehmerischer Existenzen sieht Müller-Armack die Möglichkeiten für die neue Wirtschaftsordnung (10). Eine sozial günstige Betriebsstreuung (11) zu erreichen, ist ein wesentliches Ziel der sozialen Marktwirtschaft. Darüber hinaus müssen die Pflege von Eigentum, die soziale Sicherung des Mittelstandes und der Arbeitnehmer als Hauptziele dieser Wirtschaftsordnung angesehen werden.

(7) Studie, aaO., S. 53 f, 56 f, 59 ff.

(8) Günther, aaO., S. 53 ff (55); Schneider in Schneider-Nipperdey, S. 99 f, aaO.,

(9) Müller-Armack, aaO., S. 59 ff, 106 ff.

(10) Müller-Armack, aaO., S. 110, 122 f, 126 f.

(11) Müller-Armack, aaO., S. 110, 123.

Sparkassen sind - wie ausgeführt - nach den jeweiligen Ländergesetzen und Mustersatzungen verpflichtet, den Sparsinn in der Bevölkerung zu wecken und zu fördern. Ferner haben sie Gelegenheit zu geben, Ersparnisse und andere Gelder sicher und verzinslich anzulegen; schließlich dienen sie der örtlichen Kreditversorgung. Der Mittelstand und die wirtschaftlich schwächeren Bevölkerungskreise sind dabei besonders zu berücksichtigen.

Zu einem Grundanliegen der sozialen Marktwirtschaft gehört auch die Sparförderung (12). Diese staatliche Vermögenspolitik ist vornehmlich von den Sparkassen unterstützt worden (13). Seit den Tagen der Währungsreform haben sich die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute für ein aktives Sparförderungsprogramm des Staates eingesetzt (14). Die Sparkassenorganisation hat sich dabei stets um eine wirklichkeitsnahe Konzeption der Sparförderung auf breiter Grundlage bemüht. Um das Sparen bei den kleinen und mittleren Einkommen zu fördern, sind die Kreditanstalten

-
- (12) Müller-Armack, aaO., S. 110, 121 ff (126), 133 ff (135, 136); Hoffmann, J., Der Weg der Sparkassenpolitik, aaO., S. 465 mit weiteren Literaturangaben.
- (13) S. Sichtbare Auswirkung der Sparförderung Deutsche Sparkassenzeitung Nr. 42 vom 3. Juni 1966.
- (14) Hoffmann, J., Zeitfragen und Wachstumsprobleme der Sparkassen, Sparkasse 1966 S. 3; ders., Der Weg der Sparkassenpolitik, aaO., S. 465 mit Literaturangaben; Lücke lobt die Sparkassen, Die Welt Nr. 252 vom 28. Oktober 1966 S. 16; Kreditbeschränkung nur als letzter Ausweg, Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 250 vom 27. Oktober 1966 S. 15; s. auch Ehrenberg, Abbau- oder Harmonisierung der Sparförderung?, Sparkasse 1966 S. 245; Flume, Konsumverzicht bis zur Altersgrenze, Handelsblatt Nr. 168 vom 2./3. September 1966 S. 13; Jahresbericht 1965 des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes aaO., S. 15 f, 18 ff (23 f, 25-28).

beispielsweise für die Umstellung vom steuerbegünstigten zum prämienbegünstigten Sparen eingetreten (15). Diese Haltung wurde ergänzt durch die Zinspolitik (16). Ihre Forderung nach einem angemessenen Sparzins ist hervorzuheben (17). Um eine Senkung des Spareinlagenzinses zu verhindern ist die Sparkassenorganisation gegen die Einführung eines Zinsbonus eingetreten, der ursprünglich in die - zwischenzeitlich aufgehobene - Zinsverordnung vom 5. Februar 1965 aufgenommen werden sollte. Schließlich geht die Gründung der "Gemeinschaft

-
- (15) Ende 1962 entfielen bereits ca. 70 % aller prämienbegünstigter Spareinlagen auf die öffentlichen Sparkassen. Der Anteil der Großbanken beispielsweise betrug rund 9 % (Sparkasse 1963 S. 319). S. Breitenwirkung des Spar-Prämiengesetzes, Deutsche Sparkassenzeitung Nr. 26 vom 23. September 1964 S. 1. Hiernach verwalteten zur Jahresmitte 1964 die 863 Sparkassen 4,5 Millionen prämienbegünstigter Sparverträge. Der vom Spar-Prämiengesetz betroffene Kapitalbestand im Sparkassenbereich belief sich auf 5,7 Milliarden DM. Ende Juni 1966 gab es bei den Sparkassen 6,5 Millionen Prämiensparkonten. Der Guthabenbestand auf den prämienbegünstigten Sparkonten wuchs auf 8,5 Milliarden DM (Deutsche Sparkassenzeitung Nr. 65 vom 24. August 1966 S. 1); s. auch Jahresbericht 1965 des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes S. 25-28; Gundermann, Das prämienbegünstigte Vertragssparen, Sparkasse 1966 S. 26 ff.
- (16) Jahresbericht 1965 des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes S. 16 ff.
- (17) Jahresbericht 1965, aaO., S. 28 ff.

zum Schutz der deutschen Sparer" (18) maßgeblich auf eine Sparkasseninitiative zurück.

Eine wesentliche Aufgabe der sozialen Marktwirtschaft ist ferner die Unterstützung der wirtschaftlich Abhängigen (19). Neben der Eigentumspolitik geht es den öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten beizuspielsweise in der Mittelstandspolitik um die Sicherung und Förderung der wirtschaftlich schwächeren Bevölkerungskreise. Die Eigenkapitalbasis beim Mittelstand ist bekanntlich schwach. Der Mangel an Eigenkapital erschwert die Fremdfinanzierung der Investitionen. Für die Erfordernisse dieser Finanzierung haben die Kreditanstalten wesentliche Beiträge

(18) Die Gemeinschaft zum Schutz der deutschen Sparer wurde 1965 als Gesellschaft des bürgerlichen Rechts gegründet. Sie ist ein Zusammenschluss von acht Spitzenverbänden der deutschen Sparinstitute (Deutscher Sparkassen- und Giroverband e.V., Bonn; Verband der Lebensversicherungsunternehmen e.V., Bonn; Verband öffentlich-rechtlicher Kreditanstalten e.V., Bonn; Verband der Privaten Bausparkassen e.V., Bonn; Verband privater Hypothekenbanken e.V., Bonn; Deutscher Raiffeisenverband e.V., Bonn; Bundesverband des privaten Bankgewerbes e.V., Köln; Deutscher Genossenschaftsverband (Schulze-Delitzsch) e.V., Bonn). Aufgabe der Gemeinschaft ist es, zum Schutz der Geldsparer für die Sicherung der Währung einzutreten. Ihre Jahresberichte enthalten Analysen der für die Entwicklung des Geldwertes wichtigen Faktoren. Darüber hinaus nimmt die Gemeinschaft zu aktuellen Fragen der Geldwertpolitik Stellung.

(19) Müller-Armack, aaO., S. 110, 122 ff, 126 f.

geleistet (20). Aus dem Hypothekarkredit zum Beispiel wurde die Methode des Annuitätendarlehens mit festen Tilgungsraten übernommen. Sie war bisher im Wirtschaftskredit unbekannt. Darüber hinaus ist auf die Gründung von "Kreditgarantiegemeinschaften", die aus einem öffentlichen Mittel gespeisten Fonds Bürgschaften an Stelle der fehlenden banküblichen Sicherheiten übernehmen, hinzuweisen (21). Diese Einrichtungen wurden von den Sparkassen nachhaltig unterstützt. Auch kann auf die Förderung des echten Personalkredits (22), der auf die "Qualität" des Unternehmers und seinen kaufmännischen Fähigkeiten ausgerichtet ist, durch die öffentlichen-rechtlichen Kreditinstitute verwiesen werden.

- (20) Jahresbericht 1965 des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes, aaO., S. 44 ff. Die Kreditversorgung des gewerblichen Mittelstandes (Auszüge aus dem Bericht der Bundesregierung über die Kreditversorgung der kleinen und mittleren Betriebe in der Wirtschaft, Bundestagsdrucksache IV/1444 vom 15. Juli 1963), Sparkasse 1963 S. 275 ff (276). Statistische Übersichten, Sparkasse 1963 S. 111 f. 87 Mio DM zusätzliche Mittelstandskredite, Deutsche Sparkassenzeitung Nr. 66 vom 29. August 1962; Steudel, Kreditgarantiegemeinschaften - Helfer des Mittelstandes -, Deutsche Sparkassenzeitung Nr. 50 vom 4. Juli 1962.
- (21) Die Kreditversorgung..., aaO., S. 276 ff; Fortschritte und Fragen der Kreditgarantiegemeinschaften, Stellungnahme der Kreditgarantiegemeinschaft des Deutschen Handwerks, Sparkasse 1963 S. 108 ff; Kreditgarantiegemeinschaften für die mittelständische Industrie, Sparkasse 1960 S. 72 f; Baumann, Kreditgarantiegemeinschaften für den ganzen Mittelstand, Sparkasse 1960 S. 123 ff; Juchter, Öffentliche Kredithilfen für den gewerblichen Mittelstand, Sparkasse 1960 S. 73 f; Jahresbericht 1965 des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes S. 46 f. Bis Ende 1965 haben die bestehenden Kreditgarantiegemeinschaften für Handel, Handwerk, Fremdenverkehrsgewerbe, Gartenbau und Industrie für Kredite von 706 Mio DM Bürgschaften übernommen (Jahresbericht, aaO., S. 46).
- (22) Die Kreditversorgung, aaO., S. 278 ff (280).

Einen nicht unwesentlichen Beitrag zur Unterstützung der staatlichen Mittelstandspolitik leisten die Sparkassen schließlich durch ihre Einschaltung in die Kreditaktionen des Bundes und der Länder (23). Die Sparkassen stellen darüber hinaus zusätzlich den mittelständischen Unternehmen aufgrund einer Absprache mit dem Industrieverband der mittelständischen Industrie mittel- und langfristige Darlehen zur Verfügung. Auf eine weitere Aktion der Kreditanstalten ist hinzuweisen; und zwar die Konsolidierung von Lieferantenkrediten durch langfristige Darlehen und Modernisierungs- und Rationalisierungsmaßnahmen zugunsten des Handwerks (24). Insbesondere die Institute der Sparkassenorganisation haben sich auf dem Gebiet der Wirtschaftsförderung der Länder bewährt.

Mit ihrem Beitrag zur Vermögens- und Mittelstandspolitik unterstützen die Kreditanstalten wichtige Bereiche der sozialen Marktwirtschaft. Wegen ihrer Geschäftspolitik dürften gerade die Sparkassen ausersehen sein, einer regionalen und finanziellen Konzentration wirksam entgegenzuwirken. Die privaten Institute wurden veranlasst, in den entscheidenden Geschäftssparten: im Sparverkehr, Mittelstandskredit, Konsumentenkredit und Lohn giroverkehr den öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten zu folgen (25).

Bekanntlich ist die soziale Marktwirtschaft auf einen Ausgleich sozialer und struktureller Nachteile bestimmter Bevölkerungsschichten und Wirtschaftskreise gerichtet (25). Ein anerkanntes Ziel der Wirtschaftsordnung

(23) Die Kreditversorgung, aaO., S. 275 ff (276 f, 279); Dittes, Die Kredithilfen des Bundes und der Länder, Frankfurt 1966, Heft 1 an die gewerbliche Wirtschaft, Heft 2 zur Förderung des Wohnungsbaus; s. auch Hagenmüller/Güde, Der Handwerkskredit in Hessen, Frankfurt 1965 S. 26.; Schlaowitz, Der Bund als Finanzier, Bad Godesberg 1965.

(24) Die Kreditversorgung.. aaO., S. 276.

(25) Müller-Armack, aaO., S. 64 f, 69, 73, 76, 91 f, 122 f, 127.

ist daher, Kräften entgegen zu wirken, die den Wettbewerb als Ordnungsfaktor aufheben oder beeinträchtigen(26). Hierdurch unterscheidet sich die soziale Marktwirtschaft maßgeblich von der freien Marktwirtschaft, die derartige Zielrichtungen nicht anerkennt.

Die wettbewerbsunternehmerische Betätigung der Sparkassen scheint allerdings - auf den ersten Blick - mit ihren Ordnungsgrundsätzen und Verhaltensweisen nur schwer vereinbar zu sein. Festzustellen ist aber: Der öffentliche Auftrag der Sparkassen (27) ist wechselnden Situationen und Bedingungen unterworfen. Die tatsächlichen und wirtschaftlichen Voraussetzungen für eine ursprüngliche Bedarfssituation können sich ändern oder ganz fortfallen. Der Reichsfinanzhof hat beispielsweise bereits in einem Gutachten vom 12. November 1926 über die Frage der Besteuerung des Kontokorrentverkehrs der Sparkassen (28) ausgeführt: "...die Sparkasse ist, wie alle menschlichen Einrichtungen, in ihren Aufgaben und ihrer Arbeitsweise einem Wandel unterworfen, da sie wachsenden oder wechselnden Bedürfnissen ihres Kundenkreises genügen muss. Wenn die Entwicklung dahin geht, daß nicht nur der ganz kleine Sparer, sondern auch der Gewerbetreibende oder Kleinkapitalist sich der Sparkassen bedient, daß der Kundenkreis der Sparkassen infolge der Komplizierung der wirtschaftlichen Verhältnisse von den Sparkassen noch andere Dienste erwartet als die Ermöglichung des reinen Spargeschäfts, und wenn die Sparkassen ohne Vernachlässigung ihrer ursprünglichen Tätigkeit sich solchen Wünschen anbequemen und mit Genehmigung ihrer Aufsichtsbehörden auch anbequemen dürfen, dann kann diese Entwicklung, die allerdings eine gewisse Verschiebung des ursprünglichen Aufgabenkreises der Sparkassen bedeutet, nicht unbeachtet gelassen werden.. Wenn die Frage gestellt wird, welche

(27) s.S.59, 111 ff.

(28) vgl. Anm. 55 auf der S.62.

(26) Müller-Armack, aaO., S. 94 ff (96, 97), 105, 119, 126, 129, 139.

Geschäfte sparkassenfremd oder sparkasseneigen sind, so kann die Antwort nicht gegeben werden, nach den Anschauungen, die vielleicht vor 100 oder vor 50 Jahren herrschend waren..".

Der Reichsfinanzhof ist in diesem Punkt den Ausführungen von Heymann im Gutachten vom 31. August 1926 (29) gefolgt (30). Der öffentliche Auftrag an die Sparkassen ist für die Gegenwart durch das Sparkassenrecht in den einzelnen Bundesländern erneut bestätigt worden. Wollte man den Auftrag nur auf bestimmte Bedarfssituationen beschränken, würden die Kreditanstalten lediglich "Nechtwächterfunktionen" zu erfüllen haben (31). Dies jedoch kann nicht ihre Aufgabe sein (32).

Demnach ist herauszustellen, daß die Sparkassen in der sozialen Marktwirtschaft keine Fremdkörper sind. Die öffentlichen Kreditinstitute bejahen vielmehr diese Marktwirtschaft sowie die in ihr wirksamen Prinzipien und Kräfte der privaten Wirtschaft, ohne die die Wirtschaftsordnung nicht bestehen könnte. Müller-Armack (33) hat nicht von ungefähr darauf hingewiesen, daß sich "das öffentliche Bankwesen Deutschlands mit seinen wirtschaftspolitischen Zentralinstituten wie auch mit seinem regional verzweigten System von Sparkassen und Hypothekarinstituten einer marktmäßigen Kreditwirtschaft durchaus eingefügt habe, ohne dabei an wirtschaftspolitischer Wirksamkeit einzubüßen". Dieser Ansicht ist beizutreten.

Die weitere in der Einführung (34) aufgeworfene Frage, ob die öffentliche Hand sich überhaupt auf dem Gebiet des Kreditwesens durch Errichtung und Fortführung von Kreditanstalten betätigen darf, soll nunmehr erörtert werden.

(29) vgl. Anm. 55 auf der S.62.

(30) s. ferner RFH, Urt.vom 15. April 1932 S. 79 .

(31) Twiehaus, aaO.S. 128.

(32) s. demgegenüber Günther, aaO., S. 55; Studie, aaO., S. 14, 56; Stützel, aaO., S. 490 f.

(33) Müller-Armack, aaO., S. 126 f.

(34) vgl. S.89.

3. Betätigung der öffentlichen Hand auf dem Gebiet des Kreditwesens.

Wie bereits dargelegt (35), hat sich der Bonner Grundgesetzgeber nicht ausdrücklich für ein bestimmtes Wirtschaftssystem entschieden. Die wirtschaftspolitische Neutralität des Grundgesetzes könnte bereits als Legitimation für die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand dienen (36). In der Literatur (37) hat es nicht an Versuchen gefehlt, eine ausdrückliche Rechtsgrundlage für diese Tätigkeit zu begründen. Näher auf die wirtschaftstheoretische und wirtschaftspolitische Problematik öffentlicher Wirtschaftstätigkeit einzugehen, verbietet jedoch die gegenständliche Beschränkung der Untersuchung (38). Hier ist lediglich darauf hinzuweisen, daß die Tätigkeit der öffentlich-

(35) S. 89 ff.

(36) Twiehaus, aaO., S. 137.

(37) Twiehaus, aaO., S. 137 ff mit weiteren Literaturangaben.

(38) Auf die einschlägige Literatur kann hingewiesen werden: Ehmke, Wirtschaft und Verfassung (1961); Fischer C.E., Bundeseigene Erwerbsunternehmen als Haushalts- und Rechtsproblem, Finanzarchiv NF 15 (1954/55), S. 419 ff; Frentzel, Die gewerbliche Betätigung der öffentlichen Hand, Heft 56 der Schriftenreihe des Deutschen Industrie- und Handelstages, Bonn, 1958; ders., Wirtschaftsverfassungsrechtliche Betrachtungen zur wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand, Schriftensammlung Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart, Heft 235; Hamm, Kollektiveigentum, Heidelberg 1961, S. 298 ff (Literaturzusammenstellung); Horak, Die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand in der Bundesrepublik Deutschland und ihre Probleme, Köln und Opladen 1964, S. 109 ff (Literaturhinweise); Ipsen, Öffentliche Subventionierung Privater (1956); ders., Rechtsfragen, S. 2102 ff; Nipperdey, Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz, 3. Aufl. 1965; Strickrodt, Die gewerblichen Staatsunternehmen, Recht und Staat, Hefte 175/176 (1954); Torz, Die privatwirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand und das Grundgesetz, DöV 1958 S. 205 ff.

rechtlichen Kreditinstitute in der Literatur (39) und Rechtsprechung (40) überwiegend als verfassungskonform angesehen wird. Der den Sparkassengesetzen und -satzungen in den einzelnen Ländern zugrundegelegte erwerbswirtschaftliche Nebenzweck und das für das Gleichgewicht im Bankenwettbewerb vorteilhafte Gegengewicht der Sparkassen gegenüber privatunternehmerischer Initiative dürften zu dieser Auffassung beigetragen haben.

Vornehmlich von Nipperdey (41) ist die Fortführung und wirtschaftliche Expansion der Sparkassen in gemeindeverfassungsrechtlicher Hinsicht als problematisch bezeichnet worden.

§ 67 der Deutschen Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935 (42) - GO - hatte erstmals einen Vorrang der privaten Wirtschaft vor der kommunalen begründet (43). Hiernach durften die Gemeinden wirtschaftliche Unternehmen nur errichten oder wesentlich erweitern, wenn

1. der öffentliche Zweck das Unternehmen rechtfertigt,
2. das Unternehmen nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zu der Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf steht,
3. der Zweck nicht besser und wirtschaftlicher durch einen anderen erfüllt wird oder erfüllt werden kann.

(39) Twiehaus, aaO., S. 137 ff mit weiteren Literaturangaben.

(40) BVerfG, Urt. vom 20. Juli 1954, BVerfGE 4, 7; BGH, Urt. vom 21. November 1958, Betrieb 1959 S. 347; BVerfG, Urt. vom 10. Juli 1958, Sparkasse 1959 S. 86; BVerwG, Urt. vom 19. Dezember 1963, Sparkassen im Wettbewerb, aaO., S. 24.

(41) Nipperdey, in Nipperdey-Schneider, aaO. S. 99.

(42) RGBl. I S. 49.

(43) Amtliche Begründung zu § 67 bei Wendt, Die Deutsche Gemeindeordnung, Stuttgart 1935, S. 87 f.

Der Inhalt dieser Vorschrift ist nach 1945 im wesentlichen von den Ländern übernommen worden. Lediglich in den Gemeindeordnungen von Hessen (44) und Schleswig-Holstein (45) wurde § 67 Abs. 1 Ziff. 3 GO nicht aufgenommen. Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden ist hier erleichtert (46). In Bayern (47) und Nordrhein-Westfalen (48) wurden dagegen die Anforderungen erhöht. Nach Art. 75 Abs. 2 der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern vom 25. Januar 1952 (49) dürfen gemeindliche Wirtschaftsunternehmen "keine wesentliche Schädigung und Aufsaugung selbständiger Betriebe in Landwirtschaft, Handel, Gewerbe und Industrie bewirken". Der öffentliche Zweck muss das Unternehmen erfordern - Art. 75 Abs. 1 Ziff. 1 - (50). Kann der Zweck ebenso gut und wirtschaftlich durch einen anderen erfüllt werden, sind die bayerischen Gemeinden gehalten, sich nicht selbst als Unternehmer zu betätigen (51). Nach § 69 Abs. 1 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28. Oktober 1952 (52) muss ein dringender öffentlicher Zweck (§ 69 Abs. 1 Ziff. 1) das kommunale Unternehmen rechtfertigen (53).

(44) vom 25. Januar 1952 (GVBl. S. 11).

(45) vom 24. Januar 1950 (GVBl. S. 25).

(46) Frentzel, aaO., S. 23.

(47) vom 25. Januar 1952 (GVBl. S. 19).

(48) vom 21. Oktober 1952 (GVBl. S. 290). In einem Rund-
erlass hat der Innenminister von Nordrhein-West-
falen die Gemeinden außerdem angewiesen, sich
möglichst nur an Verkehrs- und Versorgungsunter-
nehmen zu beteiligen und den Umfang der Arbeiten
in den Regiebetrieben einzuschränken (MinBl.
1953 S. 1047).

(49) s. Anm. 46

(50) Art. 75 Abs. 1 Ziff. 1 bayGO.

(51) Art. 75 Abs. 1 Ziff. 3 bayGO.

(52) GVBl. 1952 S. 290.

(53) s. auch Anm. 47 S.101.

Übereinstimmend schreiben alle Gemeindeordnungen der Länder vor, daß Bankunternehmen von den Gemeinden nicht errichtet werden dürfen (54). Für das öffentliche Sparkassenwesen verbleibt es bei den besonderen Vorschriften (55).

Nipperdey (56) sieht diese Gegenüberstellung, nachdem sich die Sparkassen immer stärker zu bankähnlichen Universalinstituten entwickelt hätten, als überholt an. In der Studie des Verbandes der privaten Kreditinstitute (57) wird darüber hinaus unter anderem darauf hingewiesen, daß die Sparkassen heute Bankgeschäfte betreiben, die die gleichen Risiken für die Gewährträger mit sich bringen können, wie sie bei der durch die Gemeindeverfassungsgesetze verbotenen Errichtung von Banken gegeben wären.

Einzuräumen ist, dass das deutsche Bankwesen durch eine Tendenz zu universeller bankgeschäftlicher Tätigkeit nahezu aller Institutsgruppen gekennzeichnet ist (58). Gerade in den letzten Jahren ist eine verstärkte Auflockerung der traditionellen Arbeitsteilung (59) im Bankgewerbe festzustellen. Den Sparkassen, ursprünglich als reine Wohltätigkeitseinrichtungen mit Schwerpunkt im Passivgeschäft gedacht, gelang der Durchbruch in das allgemeine Bankgeschäft. Nach wie vor unterscheiden sich jedoch die von den öffentlich-

-
- (54) S. z.B. § 85 Abs. 4 S. 1 bwGO, Art. 75 Abs. 3 S. 1 bayGO, § 98 Abs. 3 S. 1 hessGO, § 69 Abs. 3 nwGO, § 80 Abs. 3 rhpfSelbstverwG.
- (55) Vgl. beispielsweise § 85 Abs. 4 S. 2 bwGO, Art. 75 Abs. 3 S. 2 bayGO, § 98 Abs. 3 S. 2 hessGO, § 69 Abs. 4 GO, § 80 Abs. 4 rhpfSelbstverwG.
- (56) Nipperdey, in Nipperdey-Schneider, aaO., S. 99.
- (57) aaO., S. 94.
- (58) Bericht über das Ergebnis einer Untersuchung der Konzentration in der Wirtschaft, aaO., S. 36, Anlagenband zum Bericht über das Ergebnis..., aaO. S. 309 f.
- (59) Anlagenband, aaO., S. 310; s. auch Schex, Zum Begriff Universalbank, Sparkasse 1965 S. 253 ff(256).

rechtlichen Kreditinstituten betriebenen Geschäfte bezüglich der Art und des Umfanges wesentlich von denen der Privatbanken (60). Das Verbot in den Gemeindeordnungen, Bankunternehmen zu errichten, will in erster Linie die uneingeschränkte bankgeschäftliche Betätigung mit allen Risiken erfassen, die gewinnorientierte Bankgeschäfte enthalten (61).

Demgegenüber sind Sparkassen im Gegensatz zu den Privatbanken hinsichtlich ihrer Geschäftstätigkeit und Geschäftspolitik nicht frei, vielmehr eingeschränkt durch die Sparkassengesetze und Mustersatzungen in den einzelnen Ländern. Öffentlich-rechtliche Kreditinstitute dürfen nur sichere, dafür aber verhältnismäßig ertragsarme Geschäfte betreiben. Risikobehaftete Geschäfte, die in der Regel einen höheren Ertrag bringen, sind unzulässig (62).

Nicht gestattet (63) ist den Sparkassen beispielsweise der Erwerb von Aktien, Kuxen und Investment-Zertifikaten (64), Kommissionsgeschäfte in Aktien,

(60) a.A., Studie aaO., S. 14 ff.

(61) Begründung zu § 67 DGO bei Wendt, aaO., S. 58 (Ziff. 2).

(62) Anlagenband zum Bericht über das Ergebnis..., aaO., S. 309.

(63) In den Sparkassenmustersatzungen werden alle erlaubten Geschäfte erschöpfend aufgezählt:
I. Passivgeschäft (Spareinlagen; sonstige Einlagen; Verpflichtungen anderer Art);
II. Aktivgeschäft (Realkredit; gedeckter und ungedeckter Personalkredit; Kredite an öffentlich-rechtliche Körperschaften; Anlage in Wertpapieren, bei Geldinstituten in Schatzwechseln und Privatdiskonten, in Grundstücken, in Beteiligungen an Einrichtungen der Sparkassenorganisation); III. Dienstleistungsgeschäfte und andere Geschäfte. Die nicht in der Satzung ausdrücklich aufgeführten Geschäfte sind grundsätzlich verboten.

(64) Die Papiere unterliegen erheblichen Kurschwankungen, sie sind daher besonders risikobehaftet. Für die Privatbanken spielen sie eine besondere Bedeutung.

Kuxen und Investment-Zertifikaten, die durch Selbsteintritt oder im Wege des Eigenhandels durchgeführt werden (65), der Erwerb von Devisen, Sorten, Goldmünzen und Edelmetallen, soweit es sich nicht um Wechselstubengeschäfte handelt (66), Effekten-, Emissionsgeschäfte (67) sowie schließlich Börsentermingeschäfte (68). Ferner sind den öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten verboten, jegliche Spekulationsgeschäfte (69), bestimmte Konsortialgeschäfte (70),

-
- (65) Bei Aktien, Kuxen und Investment-Zertifikaten ist ein Eigengeschäft der Sparkassen nicht möglich. Die Institute dürfen die Papiere nicht selbst erwerben.
- (66) Auch hier sind Risiken zu befürchten. Wechselstubengeschäfte sind ausnahmsweise gestattet. Kundenwünsche können aus dem Handbestand der Sparkassen in Sorten, Reisezahlungsmitteln und Goldmünzen befriedigt werden.
- (67) Bei Effektenemission geht es um die Placierung von Industrieanleihen, Auslandsanleihen oder Aktienemissionen. Es sind typische Bankgeschäfte. Die Banken werden die Papiere in der Regel zunächst als Einlagenbestand übernehmen.
Verboten ist es den Sparkassen, fremde Emissionen zu übernehmen. Auch dürfen sie nicht Schuldner eigener Emissionen sein.
- (68) Sie sind besonders risikofähig.
- (69) Die Banken sind beim Erwerb von Spekulationsobjekten und der Gewährung von Krediten zu Spekulationszwecken keinen Beschränkungen unterworfen. S. im übrigen Anm. 73 auf der S.
- (70) Auf die Anm. 66 - zu den Emissionsgeschäften kann hingewiesen werden.

Geldhandelsgeschäfte (71), Akzeptkredite (72) und Kreditgewährungen an im Ausland wohnende Personen (73).

Darüber hinaus dürfen Kredite nur an solche Personen gegeben werden, die im Bezirk des Gewährträgers ("Ausleihbezirk") ihren Wohnsitz oder eine gewerbliche Niederlassung haben (74). Beim Realkredit ist Voraussetzung, daß das Beleihungsobjekt im Ausleihbezirk der Sparkasse liegt (75). Durch die Beschrän-

(71) Es geht hier um die kurzfristige Überlassung oder Abnahme von Geldbeträgen größeren Umfangs zum Zwecke des Geld- und Liquiditätsausgleichs im Bankgewerbe. Ausnahmegenehmigungen sind möglich.

(72) Hierunter fallen Krediteinräumungen, bei welchen die Banken ihr Akzept auf ein vom Kunden auf sie gezogenes Papier setzt, mit dem sich dann der Kunde bei einer dritten Stelle refinanziert.

(73) Im Sparkassenrecht gilt das Regionalitätsprinzip. S. hierzu Oeckinghaus, Errichtung von Kreis-sparkassenzweigstellen in kreisangehörigen Städten und Gemeinden mit eigener Sparkasse, Sparkasse 1962 S. 83 ff (84); Schmidt, D., Verwaltungsarchiv 1960 S. 315 ff; ders., Zum Regional- und Subsidiaritätsprinzip im Sparkassenrecht, Sparkasse 1962 S. 181 ff (185); Thieme, Subsidiaritätsprinzip im Sparkassenrecht, Sparkasse 1962 S. 179 f.

(74) §§ 27 baySpkO, 13 berlSa, 13 bremSa, 13 hambSa 1827, 13 hambSa 1864, 14 hessSa, 24 ndsSa, 20 Abs. 1 nwSa, 14 rhpfSa, 14 saarSa, 14 schholSa.

Die für das Kreditgeschäft der Sparkassen maßgeblichen weiteren Grundsätze sind im übrigen in den genannten Bestimmungen niedergelegt worden: Hervorhebung der Kreditversorgung des Mittelstandes sowie Kreditgewährungen zu Spekulationszwecken, die verboten sind.

(75) §§ 28 baySpkO, 14 berlSa, 14 bremSa, 13 Abs. 1 Ziff. 1 hambSa 1827, 14 hambSa 1864, 15 hessSa, 25 ndsSa, 20 nwSa, 15 rhpfSa, 15 saarSa, 15 schholSa (vgl. Formulierung "in der Regel").

kung auf den Ausleihbezirk wird dem gesetzlichen Auftrag der Kreditinstitute, der örtlichen Kreditversorgung zu dienen, entsprochen. Werden Grundstücke außerhalb des Ausleihbezirks im Rahmen des Realkredits ausnahmsweise beliehen, ist dabei Voraussetzung, daß der Kreditnehmer im Ausleihbezirk seinen Wohnsitz oder eine gewerbliche Niederlassung hat (76). Beim Kommunal-kredit erstreckt sich die räumliche Bindung des Kreditgeschäfts auf das jeweilige Land (77).

Die Art der zulässigen Geschäfte wird in den einzelnen Sparkassensatzungen geregelt. Sie sind ausnahmslos nach einem bestimmten Schema gegliedert (78).

Handelt es sich um Kreditgeschäfte, müssen die Kredite gesichert sein. Blankokredite sind nur in begrenztem Umfang gestattet. Die Sparkassensatzungen enthalten einen abschließenden Katalog der zugelassenen Sicherheiten (79). Beim Realkredit verweisen die einschlägigen Satzungsbestimmungen auf die von den obersten Sparkassenaufsichtsbehörden erlassenen Beleihungsgrundsätze (80). Diese regeln vornehmlich die Ermittlung des Beleihungswertes, die Schätzung des Beleihungsgegenstandes sowie die Beleihungsgrenze. Zwischen Hausgrundstücken, land- und forstwirtschaftlich genutzten Grundstücken, gewerblich genutzten Grundstücken und gemischt

(76) s. Anm. 73 und 74.

(77) §§ 32 baySpkO, 18 berlSa, 18 bremSa, 13 Abs. 1 hambSa 1827, 18 hambSa 1864, 19 hessSa, 29 ndsSa, 24 nwSa, 19 saarSa, 19 schlholSa.

(78) s. Anm. 62 auf der S. 103.

(79) §§ 30 Abs. 5 baySpkO, 16 berlSa, 17 bremSa, 15 hambSa 1827, 16 hambSa 1864, 17 hessSa, 27 ndsSa, 22 nwSa, 17 rhpfSa, 17 saarSa, 17 schlholSa.

(80) s. Anm. 74 auf der S. 105.

genutzten Grundstücken wird unterschieden. Hierbei ist hervorzuheben, daß gewerblich genutzte Grundstücke nur beliehen werden dürfen, wenn es sich um Gewerbebetriebe kleineren oder mittleren Umfangs handelt (81). Im Einzelfall darf die Beleihung die für die Personalkredite in der Sparkassensatzung festgelegte Höchstgrenze nicht übersteigen (82).

Hinsichtlich der Höhe des Kreditbetrages im Rahmen eines Sparkassengeschäfts schließlich sind in den Satzungsbestimmungen bestimmte Obergrenzen festgelegt worden, die grundsätzlich einzuhalten sind.

Einzuräumen ist zwar, daß die Mustersatzungen für Sparkassen Generalklauseln enthalten (83), die die Vornahme von Geschäften, die an sich nicht zugelassen sind, mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde gestatten. Von diesen Möglichkeiten soll allerdings nur in besonderen Fällen Gebrauch gemacht werden. Die Gewähr, daß es sich hier um wirkliche Ausnahmefälle handelt und die Sicherheit des Instituts gewahrt bleibt, ist durch die Einschaltung der Staatsaufsichtsbehörden gegeben (84). Mit derartigen Ausnahmegenehmigungen können jedoch nicht für eine Sparkasse absolut unzulässige Geschäfte durchgeführt werden. Sie beschränken sich nur auf solche Fälle,

(81) s. beispielsweise § 16 Abs. 1 der Beleihungsgrundsätze für Sparkassen in Rheinland-Pfalz in der Fassung vom 27. Februar 1964 - BelGr - in Esch-Oberbillig, aaO., Nr. 1003. Die Beleihungsgrundsätze in den übrigen Ländern stimmen mit dieser Regelung überein.

(82) § 18 Abs. 1 S. 3 BelGr (in Rheinland-Pfalz s. § 18 Abs. 1 S. 2 Sa: DM 300.000,--); im übrigen vgl. §§ 31 baySpkO, 16, 17 berlSa, 17 bremSa, 15 hambSa 1827, 17 hambSa 1864, 18 hessSa, 28 ndsSa, 23 nwSa, 18 saarSa, 18 schlholSa.

(83) Zu unterscheiden sind die Ausnahmebestimmungen bei Aktiv- und Dienstleistungsgeschäften ("sonstige" Geschäfte). Bezüglich der Aktivgeschäfte s.: §§ 37 baySpkO, 27 berlSa, 13 Abs. 2 bremSa, 13 Abs. 3 hambSa 1827, 13 Abs. 2 hambSa 1864, 20 Abs. 4 hessG, 27 hessSa, 30 ndsG, 36 ndsS, 5,35 nwG, 32 nwSa, 13 Abs. 2 rhpfSa, 27 saarSa, 42 schlholG, 27 schlholSa.

(84) s. Anm. 82; vgl. auch S.145 ff.

in denen das Geschäft über den satzungsmäßigen Rahmen hinausgeht.

Nach dem Bericht über das Ergebnis einer Untersuchung der Konzentration in der Wirtschaft (85) können die Sparkassen in Zusammenarbeit mit den jeweiligen Girozentralen "praktisch" alle Bankgeschäfte betreiben. Zu bemerken ist, daß dieses Gemeinschaftsgeschäft jedoch lediglich ergänzenden Charakter besitzt. Die tatsächliche Inanspruchnahme der Girozentralen aus Gemeinschaftskrediten mit Sparkassen stellte sich zum Beispiel Ende 1963 auf DM 406,6 Mio oder 1,6 % aller von Girozentralen an Nichtbanken gewährten Kredite und Darlehen. Auf die Sparkassen entfiel ein Anteil von 0,5 % ihrer Gesamtausleihungen an die Nichtbankenkundschaft. Hierbei betrug der gesamte Umfang der von Kreditnehmern Ende 1963 in Anspruch genommenen Gemeinschaftskredite DM 653 Mio oder 0,9 % aller von Sparkassen und Girozentralen herausgelegten Kredite und Darlehen im Betrag von DM 71,4 Mrd (86).

Hinsichtlich der Geschäftspolitik der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute ist ferner neben dem Kontrahierungszwang (87), dem gesetzlichen Auftrag zur Sparförderung und Sparerziehung (88), noch auf

(85) Bericht über das Ergebnis einer Untersuchung..., aaO., S. 310.

(86) Sparkassen im Wettbewerb, aaO., S. 12.

Die Bedeutung des "Verbundes": Sparkassen und Girozentralen dürfte demnach nicht so sehr in den geringen Metageschäften liegen, vielmehr darin, daß die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute ihre liquiden Mittel den Girozentralen zur Verfügung stellen.

(87) §§ 18 Abs. 1 S. 1 baySpkO, 3 Abs. 1 berlSa, 3 Abs. 1 S. 1 bremSa, 3 Abs. 2 S. 1 hambSa 1827, 3 Abs. 1 hambSa 1864, 3 Abs. 1 S. 1 hessSa, 13 Abs. 1 S. 1 ndsSa, 9 Abs. 1 S. 1 nwSa, 3 Abs. 1 S. 1 rhpfSa, 3 Abs. 1 S. 1 saarSa, 3 Abs. 1 S. 1 schlholSa.

(88) s. Anm. 14 auf der S.52.

die von den Sparkassen einzuhaltenden Liquiditätsbestimmungen hinzuweisen. Die Liquiditätsvorschriften des Gesetzes über das Kreditwesen vom 10. Juli 1961 - KWG - (89) und des Sparkassenrechts verfolgen denselben Zweck: die Zahlungsbereitschaft der Kreditinstitute zu sichern. Der Gesetzgeber des KWG hat zunächst nur allgemein bestimmt, daß die Institute ihre Mittel so anlegen müssen, daß jederzeit eine ausreichende Zahlungsbereitschaft gewährleistet ist (§ 11 S. 1 KWG). Bei den sparkassenrechtlichen Liquiditätsvorschriften soll dieses Ziel dadurch erreicht werden, daß den Sparkassen konkret vorgeschrieben wird, wie sie einen Teil ihrer Einlagen anzulegen haben. Die Sparkassen sind nach dem derzeit geltenden Rechtszustand verpflichtet, die vom Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen aufgrund der §§ 10, 11 KWG erlassenen Grundsätze über das Eigenkapital und die Liquidität der Kreditinstitute vom 8. März 1962 (90) zu beachten. Darüber hinaus haben die Sparkassen nach den landesrechtlichen Vorschriften (91) bei den zuständigen Girozentralen bestimmte Liquiditätsreserven zu unterhalten. Ein im einzelnen vorgeschriebener Betrag der Einlagen ist in flüssigen Werten anzulegen. Den Sparkassen bereitet es oftmals keine

(89) BGBI. I S. 881; vgl. § 11 KWG.

(90) Bundesanzeiger Nr. 53 vom 16. März 1962; s. Fassung der Bekanntmachung Nr. 1/64 vom 25. August 1964 (Bundesanzeiger Nr. 161 vom 1. September 1964).

(91) §§ 38 baySpkO (nach der Entschließung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 25. Januar 1961 - I B 5 - 30 64/2/6 - haben die Sparkassen 1 % des Bestandes der Spareinlagen sowie 2 % der sonstigen Einlagen bei der Bayerischen Gemeindebank zu unterhalten); 8 berlG, 24 berlSa, 24 bremSa, 16 Abs. 1 hambSa 1827, 24 Abs. 7 hambSa 1864, 25 hessSa, 6 Abs. 2 S. 2 ndsG, 23 Abs. 3 ndsSa (eine eingehende Liquiditätsbestimmung wie in den anderen Ländern fehlt im Hinblick auf die Grundsätze des Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen), 5 Abs. 1 nwG, 30 Abs. 1 nwSa, 16 rhpfG,

geringen Schwierigkeiten, die Grundsätze des Bundesaufsichtsamtes und die sparkassenrechtlichen Liquiditätsbestimmungen einzuhalten (92). Diesen Sonderbelastungen unterliegen die privaten Kreditinstitute nicht.

Die Berechtigung der öffentlichen Hand, sich auf dem Gebiet des Kreditwesens durch Errichtung und Fortführung von Sparkassen zu betätigen, ist demnach uneingeschränkt zu bejahen.

Die in der Einführung (93) aufgeworfenen Fragen nach der zu vereinbarenden Tätigkeit der Kreditanstalten mit den Grundsätzen der sozialen Marktwirtschaft sowie der Betätigung der öffentlichen Hand auf dem Gebiet des Kreditwesens waren somit im positiven Sinn zu beantworten. Es soll nunmehr am Aufgabenkreis, an den Überschüssen sowie an weiteren Verhaltensweisen der Kreditanstalten untersucht werden, ob die heutige Tätigkeit der Sparkassen den aufgezeigten Kriterien (94) noch gerecht wird.

26 rhpfGSa, 13 Abs. 2 saarSa (auf die Grundsätze des Aufsichtsamtes wird hingewiesen), 5 schlholG, 25 Abs. 1 schlholSa.

(92) Grundsätze über das Eigenkapital und die Liquidität der Kreditinstitute des Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen in der Fassung der Bekanntmachung Nr. 1/64 vom 25. August 1964 (Bundesanzeiger Nr. 161 vom 1. September 1964). Zu der Gesamtsystematik s. Wunsch, Besondere sparkassenrechtliche Liquiditätsvorschriften, Sparkasse 1965 S. 462 ff (463).

(93) Vgl. S. 89.

(94) S. 88.

4. Der Aufgabenkreis der Sparkassen.

Sparkassen sind nicht erwerbsorientiert (95), vielmehr verpflichtet, bestimmte Aufgaben (96), die vornehmlich dem Mittelstand sowie den wirtschaftlich schwächeren Bevölkerungskreisen zugute kommen sollen, zu erfüllen. Der zugrundeliegende öffentliche Auftrag steht - in moderner Fassung - mit dem "Gründungsauftrag" im Einklang (97).

In der Aufgabenstellung und Zielsetzung unterscheiden sich die Sparkassen von den Kreditbanken. Diese sind in organisatorischer und geschäftspolitischer Hinsicht grundsätzlich frei. Banken können daher alle Geschäfte betreiben. Als privatwirtschaftliche Unternehmen sind sie nach dem Prinzip der Gewinnmaximierung bestrebt, aus den Geschäften einen größtmöglichen Gewinn zu erzielen. Eine solche Geschäftspolitik, die naturgemäß mit beträchtlichen Risiken verbunden ist, verfolgen nicht die Kreditanstalten.

Die Beantwortung der Frage, ob die Sparkassen tatsächlich den an sie gerichteten Auftrag in der Praxis nachkommen, dient der Klärung des Gemeinnützigkeitsbegriffs. Von der Marktstellung der Kreditanstalten ist zunächst auszugehen.

Die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute verkörpern eine beachtliche wirtschaftliche Machtstellung. Die Bilanzsumme der 863 Sparkassen betrug Ende 1965 rund 106 Mrd. DM (98). Sie konnte im Vergleich zum vorangegangenen Jahr um ca. 13 Mrd. DM gesteigert werden (99). Es war die höchste Zuwachsquote seit der Währungsreform.

(95) Düvel, aaO., S. 318 f.

(96) s. Anm. 14 S.52.

(97) S. 59 ff.

(98) Jahresbericht 1965 des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes, aaO., S. 70.

Zum Jahresende 1965 entfielen auf den Sparkassensektor 38 % (100) der Bilanzsumme aller Kreditinstitute. Der Anteil der Kreditbanken belief sich auf 23 % (100).

Die Spareinlagenquote bei den Sparkassen bewegte sich in den Jahren 1951 bis 1965 zwischen 60,0 und 59,3 % (100). Von den 69,7 Mrd. DM entfielen 69,4 auf die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute (101). Der Zuwachs bei den Sichteinlagen im genannten Zeitraum von 30 auf 35 % ist auf das überdurchschnittliche Wachstum dieser Einlagen bei den Sparkassen zurückzuführen. Ende 1965 verwalteten sie 16,0 Mrd. DM Sichteinlagen (102). Die Termineinlagen stiegen zwar auf 3,7 Mrd. DM an, ihre Quote sank jedoch von 35 auf 28 % (103).

Der Marktanteil der Kreditbanken bei den Spareinlagen machte 1965 rund 15 % aus. Die Sichteinlagen gingen im Zeitraum von 1955 bis 1965 von 48 auf 42 % zurück. Bei den Termineinlagen war ein Zuwachs zu verzeichnen (100). Der Anteil der Banken in den Jahren 1959 und 1964 hatte bereits 65 und 66 % betragen (104).

Im Aktivgeschäft stellen die langfristigen Ausleihungen den traditionellen Kern des Sparkassen - Kreditgeschäfts dar. Der Marktanteil der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute betrug im Jahre 1955 41 %. Ende 1965 war er auf 45 % angewachsen (105). Die Zuwachsquote machte im Jahre 1965 15,2 % aus, im vorhergehenden Jahr allerdings noch 16,6 % (106). Der Anteil der Sparkassen im Wechselgeschäft hatte im Jahre 1955 21 %, Ende 1965 22 % betragen. Bei den Debitoren ist im Vergleich zu 1955 (27 %) ein Rückgang auf 25 % im vergangenen Jahr festzustellen (107).

(99) Bilanzsummen der Sparkassen:

1961	63,5 Mrd. DM;	1962	72,4 Mrd. DM
1963	82,0 Mrd. DM;	1964	92,7 Mrd. DM
(Jahresbericht 1965, aaO., S. 70).			

(100) Marktanteile der Kreditinstitutsgruppen
1955 und 1965

<u>Kreditbanken</u>	1955 %	1965 %
Sichteinlagen	48	42
Termineinlagen	60	62
Spareinlagen	16	15
Wechselausleihungen	64	63
Debitoren "	47	45
langfristige "	11	9
Wertpapiere	38	26
Bilanzsumme	28	23
<u>Sparkassen- und Giro- zentralen</u>		
Sichteinlagen	30	35
Termineinlagen	35	28
Spareinlagen	60	59
Wechselausleihungen	21	22
Debitoren "	27	26
langfristige "	41	45
Wertpapiere	37	50
Bilanzsumme	33	38
<u>gew. Kred.Gen. und Zentralkassen</u>		
Sichteinlagen	6	8
Termineinlagen	2	3
Spareinlagen	7	8
Wechselausleihungen	4	5
Debitoren- "	8	9
langfristige "	1	3
Wertpapiere	2	5
Bilanzsumme	5	5
<u>ldl. Kredit-Gen. und Zentralkassen</u>		
Sichteinlagen	6	8
Termineinlagen	1	3
Spareinlagen	12	13
Wechselausleihungen	4	3
Debitoren- "	10	10
langfristige "	2	5
Wertpapiere	2	4
Bilanzsumme	5	5
<u>Realkreditinstitute</u>	-	-
Sichteinlagen	-	-
Termineinlagen	-	1
Spareinlagen	-	-
Wechselausleihungen	-	-
Debitoren- "	1	1
langfristige "	30	28
Wertpapiere	6	3
Bilanzsumme	12	14

<u>Kreditinstitute mit Sonderaufgaben</u>	<u>1955</u> %	<u>1965</u> %
Sichteinlagen	2	1
Termineinlagen	2	1
Spareinlagen	-	-
Wechselausleihungen	3	3
Debitoren- "	3	3
langfristige "	13	8
Wertpapiere	3	3
Bilanzsumme	14	12
<u>Teilzahlungskreditinstitute</u>		
Sichteinlagen	1	-
Termineinlagen	-	2
Spareinlagen	-	-
Wechselausleihungen	3	3
Debitoren- "	4	6
langfristige "	-	-
Wertpapiere	-	-
Bilanzsumme	1	1
<u>Postscheck- und Post- sp.- Ämter</u>		
Sichteinlagen	7	6
Termineinlagen	-	-
Spareinlagen	5	5
Wechselausleihungen	1	1
Debitoren- "	-	-
langfristige "	2	2
Wertpapiere	12	9
Bilanzsumme	2	2
<u>Alle Institutsgruppen Mrd. DM (= 100 %)</u>		
Sichteinlagen	18,2	52,0
Termineinlagen	10,2	26,8
Spareinlagen	22,5	117,5
Wechselausleihungen	9,9	22,3
Debitoren "	21,2	71,1
langfristige "	31,0	153,8
Wertpapiere	6,5	35,4
Bilanzsumme	116,3	428,6

Zunahme

Sichteinlagen	186 %
Termineinlagen	163 %
Spareinlagen	422 %
Wechselausleihungen	125 %
Debitoren- "	235 %
langfristige"	396 %
Wertpapiere	445 %
Bilanzsumme	269 %

Zusammengestellt aus den Geschäftsberichten der Deutschen Bundesbank für die Jahre 1955, 1965 sowie den Jahresberichten 1955 und 1965 des privaten Bankgewerbes und des Sparkassen- und Giroverbandes. S. auch Entwicklung des Geschäftsvolumens bei den Kreditinstituten 1953 - 1964, Sparkasse 1965, S. 237 ff.

- (101) Jahresbericht 1965, aa0., S. 97, 102.
- (102) Jahresbericht 1965, aa0., S. 35 (s. auch S. 36, 37), 102.
- (103) Jahresbericht 1965, aa0., S. 35, 102.
- (104) Rassmann, Die Marktanteile der Kreditinstitutsgruppen, Deutsche Sparkassenzeitung vom 14. September 1966 Nr. 71 S. 2.
- (105) vgl. Anm. 97 auf der S.111; s. ferner Hoffmann, Zeitfragen und Wachstumsprobleme der Sparkassen, aa0., S. 3 ff.
- (106) Jahresbericht 1965, aa0., S. 38 ff.
- (107) vgl. Anm. 97 auf der S.111.

Im ganzen gesehen dürfte sich aus der Entwicklung des Sparkassen- Kreditgeschäfts in den letzten Jahren das für eine ausklingende Hochkonjunktur typische Bild ergeben.

Das Schwergewicht der Kreditbanken liegt naturgemäß im kurzfristigen Geschäft. Der Anteil am Wechselgeschäft belief sich 1955 auf 64 %, Ende 1965 63 %. Die Debitoren betrugen im genannten Zeitraum 47 bzw. 45 %. Die langfristigen Ausleihungen gingen von 11 (1955) auf 9 % (1965) geringfügig zurück (108).

Vornehmlich zwei Faktoren (109) sind bei der Betrachtung der Marktstellung der Institutsgruppen zu berücksichtigen: Die Strukturveränderungen in der Geldkapitalbildung sowie das unterschiedliche "Tempo der Wiederauffüllung" bei den einzelnen Geschäftszweigen.

Die Sozialstruktur in Deutschland hat durch zwei Inflationen eine einschneidende Veränderung erfahren. Sie ist auf die private Geldkapitalbildung nicht ohne Einfluss geblieben. Die großen Geldvermögen wurden wertlos. Dagegen stieg das Einkommen der privaten Haushalte, vornehmlich der einst sozial schwachen Schichten der Bevölkerung, das "Masseneinkommen", an. Die Sparfähigkeit dieser Bevölkerungskreise nahm zu. Ihre Kreditnachfrage ist relativ gering. Die Einlagen der privaten Haushalte trugen daher in hohem Maße zur Geldkapitalbildung bei. Hinzukommt, daß diese Einkommensschichten weniger zur Wertpapieranlage, vielmehr zum Kontensparen neigen. Schließlich hat die öffentliche Hand (110)

(108) vgl. Anm. 97 auf der S.111, s. auch Hoffmann, aaO., S. 4.

(109) Bericht über das Ergebnis einer Untersuchung der Konzentration in der Wirtschaft, aaO., S. 35 f., Anlagenband zum Bericht..., aaO., S. 310-312.

(110) Bund, Länder, Gemeinden, Sondervermögen des Bundes, Sozialversicherungen und sonstige öffentliche Haushalte.

in den Jahren nach 1948 den Geschäftsbanken - die Sparkassen fallen hierunter - (111) in nicht unbeträchtlicher Höhe Gelder als Einlagen zur Verfügung gestellt.

Die Geldkapitalbildung der Wirtschaft vollzieht sich vornehmlich im Bereich der Sicht- und Termineinlagen. Diese wuchsen zwar nach der Währungsreform zunächst schneller als die Spareinlagen an, wurden von diesen jedoch überholt. Die starke Kreditnachfrage der Wirtschaft, die nicht durch Einlagen gedeckt war, führte bald zu einem erheblichen Finanzierungsdefizit in der Wirtschaft.

Die Strukturwandlungen in der privaten Geldkapitalbildung hatten ihren Einfluss auf die geschäftliche Entwicklung der Kreditinstitutsgruppen. Zum Kundenkreis der Sparkassen zählten von jeher die kleinen und mittleren Einkommensempfänger, demnach die Mehrzahl der privaten Haushalte. Sie trugen - neben den öffentlichen Haushalten - insbesondere zur Ausweitung des Geschäftsvolumens der Kreditanstalten bei (112). Die Wirtschaft tendiert im wesentlichen zu den Privatbanken. Dieser volkswirtschaftliche Sektor nimmt jedoch bei den Banken mehr Kredite auf, als er Einlagen unterhält. Die Kreditexpansion der Banken war nur deshalb möglich, weil sie sich vornehmlich bei Hypothekenbanken und beim Sparkassen-sektor refinanzieren konnten (113).

-
- (111) Drei Bereiche werden unterschieden: Öffentlicher Bankensektor (Sparkassen und Girozentralen), privater (Großbanken, Privatbankiers, Staats-Regional- und Lokalbanken sowie Spezial-, Haus- und Branchebanken) und genossenschaftlicher Sektor (gewerbliche und ländliche Kreditgenossenschaften und deren Zentralkassen).
- (112) Diese Entwicklung wird als ein "Gradmesser für den Erfolg der sozialen Marktwirtschaftspolitik", die sich den sozialen Aufstieg der Arbeitnehmer und des Mittelstandes in Stadt und Land besonders angelegen sein lasse, bezeichnet (o.V., Entwicklung des Geschäftsvolumens bei den Kreditinstituten 1953-1964, aaO., S. 237 ff-239-).
- (113) Anlagenband, aaO., S. 312

Die Umschlagsperioden der kurzfristigen Kredite und Verbindlichkeiten sowie des mittelfristigen Geschäfts sind bekanntlich kurz. Für diesen Bereich ist die Wiederauffüllung bereits beendet. Im langfristigen Geschäft dagegen machen die Umschlagsperioden meist Jahrzehnte aus. Hier haben erst die Zugänge, nicht aber schon die Abgänge das normale Niveau erreicht. Das "Tempo der Wiederauffüllung" ist daher noch nicht abgeschlossen (114). Die Bestände langfristiger Verträge werden noch stärker als die kurz- und mittelfristigen Vereinbarungen zunehmen, bis sie das normale Niveau erreicht haben. Bei den Kreditbanken dürfte somit die Wiederauffüllungsphase im wesentlichen abgeschlossen sein. Die Marktstellung der Sparkassen - die überwiegend das langfristige Geschäft betreiben - wird dagegen vorläufig noch keine einschneidende Änderung erfahren.

Mit dem Wohlstand der sozial schwächeren Bevölkerungskreise, der kleinen und mittleren Einkommensempfänger, sind die Sparkassen in ein größeres Geschäftsvolumen hineingewachsen. Die Anteile am Bilanzvolumen, Einlagen - sowie Kreditgeschäft geben jedoch nur über die Schwerpunkte der Geschäftstätigkeit einer Institutsgruppe Aufschluss. Eine Aussage über die Einlagenstruktur und den Kreditnehmerkreis der Sparkassen machen sie nicht. Hiervon soll nunmehr die Rede sein.

Ende 1965 verwalteten die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute 69,3 Mrd. DM Spareinlagen (115). Auf die privaten Haushalte entfielen hiervon 62,0 Mrd. DM (116). Der Anteil der Wirtschaftsunternehmen machte 1,1 Mrd. DM aus (117). Die Spareinlagen

(114) Anlagenband, aaO., S. 311 ff.

(115) Dies sind 59 % der Spareinlagen aller Kreditinstitute. Der Anteil der Großbanken betrug demgegenüber (10,2 Mio DM Spareinlagen) 8,8%.

(116) o.V., Sparkassen und Girozentralen im zweiten.

der öffentlichen Stellen belief sich auf 6,3 Mrd. DM (118). Das Spareinlagenaufkommen ist demnach nahezu ausschließlich von der Sparfähigkeit der privaten Haushalte bestritten worden (119). Der Nettozuwachs der privaten Konten betrug im zweiten Halbjahr 1965 fast 5 Mrd. DM gegenüber 4,2 Mrd. DM im zweiten Halbjahr 1964 und 3,9 Mrd. DM zum vergleichbaren Zeitpunkt im Jahre 1963 (120). Ende 1965 verwalteten die Sparkassen 39,8 Mio. Sparkassenbücher, im Jahre 1964 36,9 Mio. und 34,6 Mio. Ende 1963 (121). Im Zeitraum von 1962 bis 1965 wurden bei allen Kreditinstituten etwa 43,8 - 50 Millionen Sparbücher unterhalten (122). Die Kreditanstalten waren hieran demnach mit fast 75 % beteiligt. Auf die Banken entfielen demgegenüber nur 9 % (123). Das Durchschnittsguthaben bei den Sparkassen betrug im Jahre 1965 rund DM 1.750,--, 1964 ca. DM 1.620,- und 1963 DM 1.500,- (124). Von rund 39,8 Millionen Sparkassenbüchern im Jahre 1965 hatten 27,1 Millionen oder 78,46 % ein Guthaben von weniger als DM 1.000,- (125).

Halbjahr 1965, Sparkasse 1966 S. 85; Jahresbericht 1965, aaO., S. 102.

- (117) Sparkassen und Girozentralen im 2. Halbjahr., aaO., S. 85.
- (118) Sparkassen und Girozentralen im 2. Halbjahr., aaO., S. 85.
- (119) Sparkassen und Girozentralen im 2. Halbjahr., aaO., S. 85; Jahresbericht 1965, aaO., S. 11.
- (120) Sparkassen und Girozentralen im 2. Halbjahr., aaO., S. 85 f.
- (121) Jahresbericht 1965, aaO., S. 30, 99;
Die Sparkassen im Wettbewerb, aaO., S. 69.
- (122) Jahresbericht 1965, aaO., S. 20 ff, 30 ff,
99; Die Sparkassen im Wettbewerb, aaO., S. 69.
- (123) Jahresbericht 1965, aaO., S. 98 f;
Die Sparkassen im Wettbewerb, aaO., S. 69.
- (124) Jahresbericht 1965, aaO., S. 99;
Die Sparkassen im Wettbewerb, aaO., S. 70.
- (125) Jahresbericht 1965, aaO., S. 99.

Die Untersuchung der sozialen Stellung der Kontensparer vermittelt weitere interessante Aufschlüsse über die Spareinlagenstruktur der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute. Im Jahre 1959 beispielsweise entfielen 65 % der Sparguthaben (= 73 % der Sparkassenbücher) auf wirtschaftlich Abhängige (126), wie Arbeiter - 16 % Sparguthaben, 29 % Sparkassenbücher - (127), Angestellte - 19 % Sparguthaben, 21 % Sparkassenbücher - (128), Beamte - 9 % Sparguthaben, 7 % Sparkassenbücher - (128) sowie Rentner und Pensionäre - 21 % Sparguthaben, 16 % Sparkassenbücher (128). Ende 1964 machten bei den Sparkassen die Spareinlagen der wirtschaftlich Unselbständigen 68,3 % aus. Zu 74,3 % waren die genannten Bevölkerungskreise an den Sparkassenbüchern beteiligt (129). Die Anzahl der Sparer zum Beispiel am 31. Dezember 1964 (130) war bei den öffentlich-rechtlichen Kassen wie folgt gegliedert: Arbeiter 29 %, Angestellte 22 %, Beamte 6 %, Lehrlinge 2 % sowie Rentner und Pensionäre 17 % (131). Die Arbeitnehmer stellten somit bei den Sparkassen 57 % aller Sparer. Die Quote der Selbständigen machte demgegenüber 18 % aus. Sie entfielen zu 9 % auf das Handwerk, den Handel und das Gewerbe. Landwirte waren zu 6 % beteiligt. Die freien Berufe waren mit 3 % vertreten (132).

(126) Die Sparkassen im Wettbewerb, aaO., S. 70.

(127) Die Sparkassen im Wettbewerb, aaO., S. 70.

(128) Die Sparkassen im Wettbewerb, aaO., S. 70.

(129) Becker, Soziale Stellung der Kontensparer, Sparkasse 1966, S. 19 ff - 20.

(130) Becker, aaO., S. 20.

(131) Becker, aaO., S. 20.

(132) Becker, aaO., S. 20.

Unter den Arbeitnehmern ist die Spartätigkeit der Arbeiter bei den Kreditanstalten besonders hervorzuheben. Sie konnten von Ende 1959 bis 1964 ihren Guthabenbestand um 168 % vergrößern. Zum 31. Dezember 1964 gehörte den Arbeitern - einschließlich der Familienangehörigen - 26 % aller privaten Sparkassenbücher sowie 18 % der privaten Spareinlagen. Zu bemerken ist, daß in den Jahren 1960 bis 1964 sich die Zahl der Sparkassenbücher von Arbeitern und deren Angehörigen um 3,2 Millionen oder 51 % erhöht hat, gegenüber 35 % bei den übrigen privaten Sparern. Von 27,4 Millionen Kontensparern bei den öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten Ende 1964 stellte die Arbeiterschaft und ihre Angehörigen allein 7,8 Millionen - 29 % - (133).

Die Lehrlinge zählen bei den Sparkassen nach den Arbeitnehmern zum aktivsten Sparerkreis (134). Bei dieser Berufsgruppe erhöht sich zwischen 1959 und 1964 die Anzahl der Sparkassenbücher um 50 % auf eine halbe Million. Die Spareinlagen vergrößerten sich um 150 % auf 150 Mio. DM (135).

Bei den wirtschaftlich Selbständigen ist auf die stärkste Gruppe: Handwerk, Handel und Gewerbe hinzuweisen. Zu dem Bereich mittelständisches Gewerbe gehörten 2,5 Millionen Sparer. Sie stellten Ende 1964 rund 10 % aller privaten Sparkassenbücher. Der Spareinlagenbestand betrug 8,4 Mrd. DM - 16 % - (136). Die höchste Zuwachsrate der Spareinlagen von 1959 - 1964 erbrachten beim Kontensparen der Selbständigen

(133) Becker, aaO., S. 21 f; Über die soziale Gliederung der Kontensparer bei den Kreditbanken liegen keine Zahlen vor. Die Quoten der Arbeitnehmer und Rentner dürften weitaus geringer sein.

(134) Becker, aaO., S. 18 ff - 20, 22 -.

(135) vgl. Anm. 134.

(136) Becker, aaO., S. 21.

mit 103 % die Landwirte. Hier wuchsen die Guthaben je Sparkassenbuch im Schnitt um DM 660,-. Das Durchschnittsguthaben Ende Oktober 1964 belief sich auf DM 1.700,--. Die Ersparnis der Landwirte im genannten Zeitraum betrug 1,6 Mrd. DM (137).

Im Sparverkehr der Sparkassen spielen nicht zuletzt die "besonderen Sparformen" (138) eine bedeutende Rolle. Zu erwähnen ist hier das Schulsparen in der Form des Marken- (139), Kassetten- (140), Sparbüchsen- (141), Listen- (142) oder Automatenverfahrens (143).

(137) s. Anm. 136.

(138) Jahresbericht 1965, aaO., S. 103 ff.

(139) Die sparenden Kinder erhalten eine Schulsparkarte. In diese werden die Sparmarken eingeklebt, welche sie in der Schule erwerben können. Das Kreditinstitut übergibt dem Lehrer einen Handbestand an Marken. Die Abrechnung erfolgt mit dem Kreditinstitut.

(140) Im Klassenraum ist die Sparkassette (Sparschrank) untergebracht. Sie besteht aus einer Anzahl von Fächern, von denen jedes eine Sparbüchse darstellt. Die einzelnen Fächer sind mit Namen des Kindes versehen.

(141) Ähnliches Verfahren wie das Kassettenverfahren. Die Kinder können jedoch die Büchsen mit nach Hause nehmen.

(142) Zwei Möglichkeiten sind zu unterscheiden: Die von den Kindern abgelieferten Beträge werden in eine Liste eingetragen und an die Sparkasse abgeführt. Das Schulkind erhält eine Quittung. Sind "Schulsparschefte" vorhanden ("Sparbuch"), wird der Betrag in diese eingesetzt und zugleich quittiert.

(143) Das Verfahren ist nicht mehr gebräuchlich. Das Kind hatte eine achteckige Sparkarte. Es führte die Karte in einen an den Automaten befindlichen Schlitz ein, warf ein 10-Pfennigstück hinein, worauf ein Abdruck (Quittung) erfolgte. Der Automat gab die Karte dann wieder frei.

Das Vereins- und Klubsparen (144) sowie das Betriebs-
sparen (144) sind ferner aufzuführen. Im übrigen ist
auf das Wohnbau- (144), Heirats- sowie Hausstands-
(144), das Junghandwerker- und Jungkaufleutesparen
(144) hinzuweisen.

Im Rahmen des Schulsparens haben die Sparkassen im
Jahre 1965 24 408 Schulen betreut. Die Gesamtzahl
der Schüler betrug 5,7 Millionen, hiervon waren
2,7 Millionen Schulsparer. 50,3 Mio. DM wurden
insgesamt eingenommen (145). Im Vereins- und Klub-
sparen sind bis Ende 1965 180,4 Mio. DM, beim Be-
triebssparen rund 17,7 Mio. DM an Spareinlagen
erreicht worden (146). Beim Wohnbausparen waren bis
Ende 1965 10 550 Sparverträge abgeschlossen. Sie
wiesen ein Guthaben von rund 27 Mio. DM aus, die ge-
währten Prämien betrugen 1,5 Mio. DM (147). Bis
zum Ende des Jahres 1965 hatten die öffentlich-
rechtlichen Kreditinstitute im Rahmen des Heirats-
und Hausstandssparens Darlehen in Höhe von 1,1 Mio.
DM zur Verfügung gestellt (148). Die Zahl der Ver-
träge am Jahresende 1965 beim Junghandwerker- sowie
Jungkaufleutesparen - machte ca. 2 155 aus. Ihnen
lag ein Guthabenbestand von 3,8 Mio. DM zugrunde (149).

Im Mittelpunkt der Tätigkeit der öffentlich-recht-
lichen Kreditinstitute im Passivgeschäft steht dem-
nach der Auftrag zur Sparförderung und -erziehung.
Ihm sind die Sparkassen - wie dargelegt - in ihrem
traditionellen Kundenkreis, den kleinen und mitt-
leren Einkommensempfängern, nachgekommen. Darüber

(144) Jahresbericht 1965, aaO., S. 32, 103 - 105.

(145) Jahresbericht 1965, aaO., S. 103.

(146) Jahresbericht 1965, aaO., S. 105.

(147) Jahresbericht 1965, aaO., S. 105.

(148) Jahresbericht 1965, aaO., S. 105.

(149) Jahresbericht 1965, aaO., S. 105.

hinaus haben die Kreditanstalten die erforderlichen und geeigneten Einrichtungen geschaffen, durch die weite Kreise der Bevölkerung für den Spargedanken gewonnen werden konnten. Die Ansicht von Schneider (150), der Tätigkeit der Sparkassen im Klein-Spargeschäft könne keine Bedeutung zukommen, kann daher nicht überzeugen.

Die Verpflichtung zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben gewinnt ihre besondere Aktualität in Zeiten nachlassender Sparneigung. Im ersten Halbjahr 1966 beispielsweise ging die Sparquote der privaten Haushalte auf 10,0 v.H. zurück (151). Der Rückgang der Sparquote war auf einen nachlassenden Sparwillen und die geringer gewordene Sparfähigkeit zurückzuführen (152). Die Deutsche Bundesbank hat diese Entwicklung als Warnzeichen für die Wirtschaftspolitik angesehen (153). Bei den Sparkassen war der Zuwachs an Spareinlagen von Januar bis Ende 1966 um 22,5 v.H. geringer als zur gleichen Zeit des Vorjahres (154).

-
- (150) Schneider in Nipperdey-Schneider aaO., S. 36.
- (151) Sparkassen und Girozentralen im ersten Halbjahr 1966, Sparkasse 1966 S. 296; Deutsche Sparkassenzeitung vom 13. Mai 1966 Nr. 37 S. 1.
- (152) Die Gründe hierfür können nur angedeutet werden; s. Spiethoff, Die Komponenten der Spartätigkeit, Der langfristige Kredit 1965 S. 570 - 572; vgl. ferner Die Bundesbank zum Sparprozess, Sparkasse 1966 S. 233 f.
- (153) Monatsberichte der Deutschen Bundesbank Mai 1966 S. 3 ff - 4 f - ; Jahresbericht 1965/66 der Gemeinschaft zum Schutz der deutschen Sparer S. 26 f. Deutsche Sparkassenzeitung vom 15. Juni 1966 Nr. 45 S. 1.
- (154) Sparkassen und Girozentralen im ersten Halbjahr 1966, aaO., S. 296.
S. hierzu auch Anm. 151.

Der gesetzliche Auftrag an die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute zur Sparförderung (155) und Spar-
erziehung (156) hat demnach - neben den weiteren
im Sparkassenrecht verankerten Aufgaben (157) -
bisher nichts von seiner Aktualität eingebüßt (158).

Nach Janberg (159) "haben die Großbanken in den
letzten Jahren einen entscheidenden Beitrag dazu
geleistet, den Arbeitnehmern das wirtschaftliche Be-
tätigungsfeld zu erweitern, indem sie den Arbeit-
nehmer generell als kreditwürdig behandelten, wobei
sich herausstellte, wie wenig sich bis dahin die
Sparkassen um den Kreditbedarf des kleinen Mannes
gekümmert hatten". Hiernach wird bezweifelt, ob die
öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute neben der
Spareinlagensammlung ihrem weiteren gesetzlichen
Auftrag (160) tatsächlich nachkommen.

(155) vTucher, aaO., S. 321 ff - 323 -.

(156) An die Worte von Koch, Bank-Archiv, XXIII.
Jahrg. 1924 Nr. 18 S. 237 ff ist zu erin-
nern: Die Hauptaufgabe der Sparkassen sei
die Widerbelebung der Spartätigkeit. "Dies
ist die Forderung der Stunde..". s. auch
Gnam, Sparkassen in der vollbeschäftigten
Gesellschaft, Zeitschrift für das gesamte
Kreditwesen 1964 S. 603-606; Korte - Ober-
hofer, Zur Verweildauer von Spareinlagen,
Sparkasse 1966 S. 253 ff (259, 260, 262,
264, 265).

(157) vgl. S. 50.

(158) Die Doppelfunktion der Sparkasse wurde be-
kanntlich erstmals im Ministerialerlass
vom 18. April 1856 (MBI. S. 121) ausdrück-
lich hervorgehoben; vgl. S. 48 Anm. (95).

(159) Janberg, Kritik.. I., aaO., S. 1119 ff
- 1122 - .

(160) s.S.50.

Die Sparkassen sind nach den einschlägigen Rechtsbestimmungen Kreditinstitute des Mittelstandes. Was im einzelnen unter einem Mittelstandskredit zu verstehen ist, wird von den Kreditinstituten unterschiedlich beurteilt (161). Nach der Auslegung der Sparkassenorganisation sind als mittelständische Wirtschaft die Gruppen: Handwerk, Gewerbe und Industrie, Handel sowie Fremdenverkehr anzusehen (162).

Die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute sind ihrem Auftrag, vornehmlich dem Mittelstand zu dienen, stets nachgekommen.

Bis zum 31. Dezember 1965 hatten die Kreditanstalten an die mittelständische gewerbliche Wirtschaft rund 24,5 Mrd. DM Kredite und Darlehen ausgereicht (163). Hiervon entfielen 7,8 Mrd. DM auf kurz- und 1,4 Mrd. DM auf mittelfristige Kredite (163). Die langfristigen Ausleihungen betrugen 7,2 Mrd. DM (163). An Wohnungsbaudarlehen konnten 8 Mrd. DM zur Verfügung gestellt werden (163).

Die Kredite an das Handwerk machten hiervon 2,9 Mrd. DM aus. 1,3 Mrd. DM entfielen auf kurzfristige, 260 Millionen DM auf mittelfristige und 1,3 Mrd. DM schließlich auf langfristige Kredite. Mit 50,6 % waren die Sparkassen an den Handwerkskrediten aller Kreditinstitute beteiligt (164); sie sind der be-

(161) Jahresbericht 1965 des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes, aaO., S. 45.

(162) Bericht über die Entwicklung der Kreditversorgung bei den kleinen und mittleren Unternehmen der Wirtschaft, Sparkasse 1963 S. 104.

(163) Jahresbericht 1965, aaO., S. 45; vgl. auch Die Kreditversorgung des gewerblichen Mittelstandes, aaO., S. 276; Sparkassen im Mittelstandskredit, Sparkasse 1958 S. 355 ff.

(164) Jahresbericht 1965, aaO., S. 109; Die Marktsituation der Sparkassenorganisation, Struktur der Einlagen und Kredite, Sparkasse 1963 S. 321 ff - 324 - .

deutendste Kreditgeber des Handwerks (165). Mitte 1958 hat etwa jeder dritte Handwerker mit einem öffentlich-rechtlichen Kreditinstitut im Kreditverkehr gestanden (166). Die Handwerkskredite sind gekennzeichnet durch ihre "Massenhaftigkeit" und ihre nicht sehr hohen Durchschnittsbeträge (167). Engpässe in der Kreditversorgung des Handwerks durch die Sparkassen waren im Jahr 1965 nicht zu verzeichnen (168).

Gewerbe und Industrie hatten bei den öffentlich-rechtlichen Instituten Ende 1965 Kredite von insgesamt 8 Mrd., DM aufgenommen; 3,4 Mrd. DM waren kurzfristig, 4,5 Mrd. DM mittel- und langfristig (169). Hervorzu-

(165) Jahresbericht 1965, aaO., S. 44 f.

(166) Bericht über die Entwicklung der Kreditversorgung .., aaO., S. 98 (Literaturangaben), 104; s. auch Sparkassen im Mittelstandskredit, aaO., S. 350 (Literaturübersicht), 351 ff.

(167) Vgl. Anm. 161 s. auch Sparkassen im Wettbewerb, aaO., S. 42, 73.

(168) Jahresbericht 1965, aaO., S. 45; Hagenmüller/Güde, Der Handwerkskredit in Hessen, Frankfurt 1965, S. 81 ff.

In dieser Studie wurden die Ursachen für die Ablehnung von Kreditanträgen ausgewertet. Die Analyse der abgelehnten Anträge (Handwerkskredite) hat ergeben, daß der überwiegende Teil (268 von 280 Fällen) auf fehlende Kreditwürdigkeit zurückzuführen ist. Nur bei 12 Anträgen (von 280) erfolgte die Ablehnung wegen beengter Liquidität der Sparkasse (= 4,3 %); s. auch Baudisch, Bedeutung der selbständigen Existenzen im Handwerk, Sparkasse 1964 S. 39 ff; Weller, Zur Kostenstruktur des Handwerks, Sparkasse 1964 S. 388 ff.

(169) Jahresbericht 1965, aaO., S. 109.

heben ist, daß die Sparkassen ihr Tätigkeitsfeld vornehmlich bei den Klein- und Mittelbetrieben fanden (170).

An den Handel waren bis zum 31. Dezember 1965 von den Kreditanstalten insgesamt 4,8 Mrd. DM aus-
liehen; hiervon 2,8 Mrd. DM an kurz-, 352 Millionen
DM an mittel- sowie an langfristigen Krediten 1,6
Mrd. DM (171). Es überwiegt infolge der höheren Um-
schlagsgeschwindigkeit des Warenlagers die Bereit-
stellung kurzfristiger Handelskredite. Der Anteil
der mittel- und kurzfristigen Kredite nimmt jedoch
zu (172). Dem Fremdenverkehr haben die Sparkassen
bis zum genannten Zeitraum rund 710 Millionen DM
zur Verfügung gestellt. Es entfielen auf den kurz-
fristigen Bereich 148 Millionen DM, die mittel- und
langfristigen Kredite betrugen 561 Millionen DM (173).
Festzustellen ist, daß sich seit den Jahren 1949
(10,1 %) und 1958 (58,1 %) die längerfristige
Finanzierung verstärkt hat (174).

-
- (170) Düvel, Die neuen Partner im Industriekredit,
Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 1961
S. 22 ff - 23 -. Zippe, Sparkassen und Giro-
zentralen im langfristigen Industriekreditge-
schäft, Sparkasse 1965, S. 261 ff - 262, 264.
 - (171) Jahresbericht 1965, aaO., S. 109.
 - (172) Bericht über die Entwicklung der Kreditver-
sorgung .., aaO., S. 105; vgl. ferner Deutsche
Sparkassenzeitung vom 9. September 1966 Nr. 70
S. 1 sowie vom 8. Juli 1966 Nr. 52 S. 1.
 - (173) Jahresbericht 1965, aaO., S. 109.
 - (174) Bericht über die Entwicklung der Kreditver-
sorgung..., aaO., S. 105.

Eine besondere Beachtung hat die Sparkassenorganisation auch dem Agrarkredit zuteil werden lassen. Von ihr werden allein mehr als ein Drittel der insgesamt Kredite an die Landwirtschaft ausgereicht (175). Bis Ende 1965 waren insgesamt 5,9 Mrd. DM, vornehmlich mittel- und langfristige Kredite, bereitgestellt. Die Zuwachsrate zum vorausgegangenen Jahr betrug 12 % - 5,3 Mrd. DM - (176). Es handelt sich hier im wesentlichen um die Finanzierung des Landmaschinenkaufs, Kredite für die Hofübergabe, Flurbereinigung, Wirtschaftswegebau, ländliche Wasserwirtschaft sowie schließlich um Siedlerkredite (177).

Als dritten - beispielhaften - Bereich soll der Konsumentenkredit der Sparkassen angeführt werden. Im März 1966 betrug der Gesamtbetrag der bei den deutschen Kreditinstituten ausstehenden Konsumentenkredite ca. 8,9 Mrd. DM; dies sind 150 DM je Kopf der Bevölkerung und 2 % des Bruttosozialprodukts (178). Bei den öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten erhöhte sich der Konsumentenkredit von Dezember 1964 bis Ende März 1966 um 520 Millionen DM auf 2 785 Millionen DM (23 %). Während des gleichen Zeitraums wuchsen die Konsumentenkredite der Kreditbanken um 522 Millionen DM auf 1 795 Millionen DM (41 %) an. Der Anteil der Sparkassen am Gesamtbestand der Kredite ist demnach zwar von 32 auf 31 % zurückgegangen, während sich der Marktanteil der Kreditbanken von 18 auf 20 % vergrößert hat (179).

-
- (175) Jahresbericht 1965 des Sparkassen- und Giroverbandes, aaO., S. 48; Die Sparkassen im Wettbewerb, aaO., S. 42 o.V., Die Kreditstruktur der Kreditinstitute, Sparkasse 1963 S. 325.
 - (176) Jahresbericht 1965, aaO., S. 48.
 - (177) Jahresbericht 1965, aaO., S. 46 ff(47,48);o.V., Die Kreditstruktur der Kreditinstitute aaO.,S.325.

hervorzuheben ist jedoch, daß die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute insgesamt gesehen weiterhin beim Anschaffungsdarlehen - die von der Sparkassenorganisation 1961 eingeführt wurden - eine führende Rolle vor den Kreditbanken einnehmen (180).

Die Auffassung von Janberg (181), die Sparkassen hätten sich wenig um den Kreditbedarf des kleinen Mannes gekümmert, läßt sich nach dieser Betrachtung nicht aufrecht halten. Zwar ist nicht zu bestreiten, daß die Kreditbanken in den letzten Jahren bemüht waren auch breite Publikumsschichten als Kunden zu gewinnen. Daß ihnen dies bereits in einem gewissen Umfang gelungen ist, zeigt ihr Marktanteil beispielsweise beim Anschaffungsdarlehen (182). Nicht zufällig dürfte im übrigen bei den Banken die Ausweitung des Konsumentenkredits mit einer Vergrößerung

s. im übrigen Sonnemann, Zur Subvention des Agrarkredits, Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 1966 S. 81o f.

- (178) Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Juni 1966, S. 3 ff (3).
- (179) Monatsbericht der Deutschen Bundesbank, aaO., S. 3 ff (19); Capeller, Der Konsumentenkredit in der Konsolidierung, Deutsche Sparkassenzeitung vom 7. September 1966 Nr. 69 S. 2.
- (180) Der Bestand an Anschaffungsdarlehen betrug Ende März 1966 bei den Sparkassen 733 Millionen DM gegenüber 604 Millionen DM der Kreditbanken. Die Kleinkredite erreichten bei den öffentlichen Instituten 690 Millionen DM, der Bestand der Banken belief sich auf 686 Millionen DM (vgl. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, aaO., S. 19). S. auch Hoffmann J., Zeitfragen und Wachstumsprobleme der Sparkassen, aaO., S. 3 ff - 4 - .
- (181) s.S. 125.
- (182) Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, aaO., S. 19; s. ferner Krämer, Das zweite Satzungsgebot, Sparkasse 1964, S. 367 ff - 369 -.

ihres Spareinlagenbestandes in Zusammenhang stehen (183). Es widerspricht jedoch den historischen und tatsächlichen Gegebenheiten, den Sparkassen eine mangelnde Kreditversorgung ihres traditionellen Kundenkreises anzulasten.

Die Behauptung des privaten Bankgewerbes schließlich (184), es gäbe heute überhaupt keine Aufgaben mehr, die eine Betätigung der Kreditanstalten im Kreditgewerbe notwendig machten, ist nicht nachweisbar. Fraglich dürfte bereits sein, ob die Privatbanken überhaupt in ausreichendem Maße den wirtschaftlichen Bedürfnissen des Sparkundenkreises in der Vielfalt und dort sicher noch unbekannten Breite entsprechen können, wie es die Sparkassen als ortsgebundene Einrichtungen zu tun vermögen. Wenn gegenwärtig die Privatbanken Leistungen erbringen, die sie vor einigen Jahren wegen ertragsmäßiger Überlegungen lieber den Kreditanstalten überließen, dürfte dies nur deshalb geschehen, weil es die augenblickliche wirtschaftliche Situation geraten erscheinen läßt. Ändert sich die allgemeine Wirtschaftslage - Anzeichen deuten hierauf hin - wäre denkbar, daß die in geschäftspolitischer Hinsicht ungebundenen Kreditbanken das jetzt interessante Betätigungsfeld wieder verlassen. Mangelt es ihnen an Liquidität (185), werden sie ihre Kredite vornehmlich auf die ertragsreichen Kontokorrentkonten der Großbanken konzentrieren. Sollte darüber hinaus die breite Bevölkerung eines Tages nicht mehr in der Lage sein, erhebliche Guthaben anzusammeln, bliebe ungewiß, ob jedermann bei den Privatbanken seinen Notgroschen sicher und verzinslich anlegen könnte.

(183) Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank für das Jahr 1965 S. 59 ff (61), 167; Jahresbericht 1964/65 des Bundesverbandes des privaten Bankgewerbes, S. 39.

(184) Studie, aaO., S. 44, 58.

(185) Jahresbericht 1964/65, aaO., S. 13; Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank 1965, aaO., S. 48 ff.

Denkbar wäre auch, daß schon durch eine wesentliche Änderung im Zinsgefüge die bisherigen Anschauungen aufgegeben würden. Zu bezweifeln ist im übrigen, ob sich das private Bankgewerbe einen Zwang auferlegen ließe, in guten und schlechten Zeiten für den Mittelstand und wirtschaftlich schwächeren Bevölkerungskreis dazusein, sowie mit größter Intensität an der Weckung und Förderung des Spargedankens zu arbeiten (186).

Auf die von den Sparkassen zu erfüllenden mannigfachen Aufgaben dürfte somit nicht ohne Gefahr ernsthafter Störungen für die Kredit- und Volkswirtschaft zu verzichten sein (187). Zusammenfassend ist daher hervorzuheben, daß die Kreditanstalten in der Praxis ihrem gesetzlichen Auftrag zur Spareinlagensammlung sowie zur örtlichen Kreditversorgung unter besonderer Berücksichtigung des Mittelstandes und der wirtschaftlich schwächeren Bevölkerungskreise nachkommen.

Neben diesen Hauptaufgaben betreiben die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute die weiteren in der Satzung vorgesehenen Geschäfte (188). Es gehören hierzu die üblichen Dienstleistungsgeschäfte (189). Sie sind der Ausdruck einer modernen Interpretation des Gründungsauftrages, der wie alle der übergeordneten Gesamtheit zugute kommenden öffentlichen Aufgaben zeitbezogen verstanden werden muss (190).

(186) Hoffmann J., Soziale und liberale Sparkassenpolitik, aaO., S. 3 ff - 5 -.

(187) S. auch S. 111 ff.

(188) Art. 2 Abs. 1 S. 2 baySpkO, §§ 2 S. 3 berlG, 2 Abs. 2 S. 3 hambSa 1827, 2 Abs. 1 Ziff. 5 hambSa 1864, 2 S. 3 hessG, 4 S. 2 ndsG, 4 S. 2 nwG, 2 S. 3 rhpfG, 2 S. 2 saarG, 2 S. 3 schlholG.

(189) Bargeldloser Zahlungsverkehr, Wertpapierverwahrung und -verwaltung, Auslandsgeschäft, Anlageberatung, Vermietung von Schließfächern, vgl. im einzelnen: §§ 36 baySpkO, 25 berlSa, 25 bremSa, 17 hambSa 1827, 25 hambSa 1864 26 hessSa, 35 ndsSa, 31 nwSa, 27 rhpfSa, 26 saarSa, 26 schlholSa.

5. Die Sparkassenüberschüsse.

Über den (tatsächlichen) Umfang und die Bedeutung der Zuführungen der Sparkassen an die Gewährträger bestehen unterschiedliche Auffassungen. Nach Schneider (191) beispielsweise spielen die Gewinnauskehrungen der Kreditanstalten in der Praxis nur eine sehr geringe Rolle (192). Für die Vergangenheit sei jedenfalls über derartige Leistungen nichts bekannt geworden (193).

Diese Ansicht hält einer näheren Überprüfung nicht stand.

Nachdem nämlich die Sparkassen einen angemessenen Reservefonds (194) gebildet hatten, konnten sich die Aufsichtsbehörden (195) nicht mehr dem verständlichen Wunsch der Gewährträger auf Beteiligung an den Überschüssen verschließen (196). So war es beispielsweise

-
- (190) Hoffmann J., Zeitfragen und Wachstumsprobleme der Sparkassen, aaO., S. 3 ff - 4 f -; Die Sparkassen im Wettbewerb, aaO., S. 43.
- (191) Schneider in Nipperdey-Schneider, aaO., S. 43.
- (192) Auch Weisser, Gemeinnützigkeit und Paritätspostulat, aaO., S. 353, räumt ein, die Leistungen der Sparkassen an ihre Träger seien "nicht groß und die Gemeinden halten sich beim Schöpfen aus dieser Finanzierungsquelle teilweise in bewußter Weise auch recht zurück..".
- (193) Schneider in Nipperdey-Schneider, aaO., S. 45. Erwähnt wird lediglich (vgl. Anm. 83) eine Abführung der Bezirkssparkasse Heidelberg aus dem Jahre 1964 in Höhe von DM 335.000.--. S. Stützel, aaO., S. 74 (Textziffer 138), S. 81 (Textziffer 151), der ausdrücklich darauf hinweist, daß ihm "Zahlen für die Gewinnabführung an die Träger" nicht zur Verfügung standen.

bei der Sparkasse Heppenheim/Bergstr. (197) bereits seit 1839 üblich, nach einem Verwaltungsratsbeschuß den Mitgliedsgemeinden Überschüsse in bestimmter Höhe zur Verfügung zu stellen. Bis zum Jahr 1914 sind von den Reingewinnen ca. 850.000,-- Mark ausgeschüttet worden (198).

Aus einem Bericht der Sparkasse in Bremen vom 13. April 1848 (199) ist zu entnehmen, daß 50.000,-- Mark für den Bau eines Krankenhauses abgeführt wurden. Nach dem Geschäftsbericht für das Jahr 1964 konnten von 1962 bis 1964 insgesamt 1.050.000,-- DM ausgeschüttet werden (200).

Die Bezirkssparkasse Heidelberg zum Beispiel hat erstmals 1850 an ihren Gewährträger 1000 Gulden geleistet (201). Von 1850 bis 1874 stellte die Sparkasse der Stadt Heidelberg 108.000,-- Gulden zur Verfügung und vom Jahre 1875 bis 1916 1.955.031 RM (202). Im Zeitraum von 1929 bis 1942 führte die Bezirkssparkasse an ihren Träger 738.906,-- DM ab (203). In den Jahren 1943 und 1964 sind darüber hinaus jeweils 64.041 RM und 335.000,-- DM ausgeschüttet worden (204).

-
- (194) Zur Höhe des Reservefonds vgl. Sparkasse 1965 S. 369 (§ 32 Abs. 2), 373; s. auch Festschrift, 125 Jahre der Stadt Köln, aaO., S. 45, 54, 77, 99, 110, 113.
- (195) Sparkasse 1965 S. 373.
- (196) Festschrift, 125 Jahre der Stadt Köln, aaO., S. 45, 54, 77, 99, 110, 113.
- (197) Festschrift, 125 Jahre Bezirkssparkasse Heppenheim, aaO., S. 18.
- (198) Festschrift, 125 Jahre Bezirkssparkasse Heppenheim, aaO., S. 18 f.
- (199) Festschrift, Die Sparkasse in Bremen 1825 - 1925, aaO., S. 73.
- (200) Die Sparkasse in Bremen, Geschäftsbericht für das Jahr 1964, aaO., S. 24. Im Geschäftsbericht 1966 (S. 39) wird ein Betrag von DM 50.000,-- für gemeinnützige Zwecke ausgewiesen.

Auf die Gewinnauskehrungen der Sparkassen Worms (205) und Salem (206) ist ferner hinzuweisen. Weitere Leistungen von Sparkassen an die jeweiligen Gewährträger sind beispielsweise in Groß-Gerau und Köln festzustellen. 1875 konnte die Kreissparkasse Groß-Gerau 102.857,-- Mark ausschütten (207). Weitere Gewinnabführungen von insgesamt 689.000,-- Mark erfolgten 1877, 1887 sowie 1890 bis 1918 (208).

Die Stadtparkasse Köln hat ihrem Träger jährlich ab 1878 (209) aus dem Reingewinn rund 100.000,--Mark

-
- (201) Festschrift, Städtische Sparkasse Heidelberg 1831-1931, aaO., S. 26 f, 35.
- (202) Festschrift, Städtische Sparkasse Heidelberg, aaO., S. 36-38.
- (203) Festschrift, 125 Jahre Bezirkssparkasse Heidelberg 1831-1956, aaO., S. 23.
- (204) Bezirkssparkasse Heidelberg, Geschäftsbericht 1964, S. 27; Festschrift, 125 Jahre Bezirkssparkasse, aaO., S. 23.
- (205) Die erste Zuwendung an die Stadtgemeinde erfolgte 1855 in Höhe von FL. 8.890,-. Ab 1864 wurden jährlich FL. 1.200,- zur Verfügung gestellt. 1879 90.000,- Mark, 1892 48.700,- Mark, sodann jährlich 175.000,- Mark. Nach Unterbrechung schließlich 1937 wieder 10.000,- RM (vgl. Festschrift, 100 Jahre Städtische Sparkasse Worms, aaO., S. 46).
- (206) Von 1873 - 1918 sind insgesamt 569.030,- Mark zur Verfügung gestellt worden; von 1939 - 1942 60.000,- RM (s. Festschrift, 200 Jahre Sparkasse Salem 1749 - 1949 S. 19 ff - 22 -).
- (207) Festschrift, 125 Jahre Kreissparkasse Groß-Gerau 1826 - 1951, S. 21.
- (208) Festschrift, 125 Jahre Kreissparkasse Groß-Gerau, aaO., S. 21 f.
- (209) Bis zum Jahre 1896; s. Festschrift, 125 Jahre Sparkasse der Stadt Köln, aaO., S. 45, 77.

- -

zugeführt (210). 1912 und 1913 konnte die Sparkasse der Stadt ca. 947.000,- Mark zur Verfügung stellen (211). Aus dem Reingewinn des Jahres 1914 erhielt die Stadt Köln 377.000,- und für 1915 weitere 355.000,- Mark (212). Weitere Zuweisungen erfolgten in den Jahren 1918 (213), 1928 (214), 1930 (215), 1932 (216), 1933 (217), 1936 bis 1938 (218). Aus den Reingewinnen der Sparkasse von 1939 bis 1941 konnten schließlich insgesamt 1.778.000,- RM ausgeschüttet werden (219). Im übrigen ist auf die Leistungen der Sparkassen in Alzey und Mainz hinzuweisen. Die Kreissparkasse Alzey hat von 1889 bis 1920 ihrem Gewährträger nahezu 750.000,- Mark zur Verfügung gestellt (220). 1936 konnten nochmals rund 139.000,- Mark ausgeschüttet werden (221). Von 1910 bis 1917 wurden von der Stadtsparkasse Mainz 1.340.000,- Mark abgeführt (222).

-
- (210) Festschrift, 125 Jahre der Stadt Köln, S. 45
54, 77.
 - (211) Festschrift, 125 Jahre Sparkasse der Stadt
Köln, aaO., S. 77.
 - (212) Festschrift, 125 Jahre .., aaO., S. 99.
 - (213) 400.000,- Mark; Festschrift, 125 Jahre .., S. 99.
 - (214) 300.000,- Mark; Festschrift, 125 Jahre..., S. 99.
 - (215) 500.000,- RM; Festschrift, 125 Jahre..., S. 99.
 - (216) 750.000,- RM; Festschrift, 125 Jahre..., S. 99.
 - (217) 750.000,- RM; Festschrift, 115 Jahre..., S. 110.
 - (218) insgesamt 1.985.000,- RM, Festschrift, 125 Jahre
..., S. 110.
 - (219) Festschrift, 125 Jahre..., S. 113.
 - (220) Festschrift, 125 Jahre Kreissparkasse Alzey
aaO., S. 29.
 - (221) Festschrift, 125 Jahre Kreissparkasse Alzey,
aaO., S. 30.
 - (222) Denkschrift, zum 100-jährigen Bestehen der
Städtischen Sparkasse Mainz, aaO., S. 61.

Bereits diese (beispielhafte) Auswahl zeigt, daß die Leistungen der Sparkassen an ihre Träger nicht unerheblich sind. Die nachfolgenden Angaben bestätigen diese Auffassung.

Im Jahre 1901 wurden allein in Preußen (223) Gewinne von 13,3 Millionen Mark ausgeschüttet, in Sachsen, Baden, Bayern und Württemberg (223) betrugen die Gewinnauskehrungen insgesamt 8,6 Millionen Mark. 1903 sind in Preußen an 138 Kreise Überschüsse im Gesamtbetrag von 4,1 Millionen Mark abgeführt worden (224). Die Provinzen Westfalen und Sachsen waren hierbei mit 885.000,- Mark und 756.000,- beteiligt; auf die Rheinprovinz entfielen 739.000,- Mark (224). Von 1924 bis 1932 verteilten die Sparkassen in Preußen an ihre Gewährverbände 46 Millionen RM (225). Seit der Währungsreform bis Ende 1961 beispielsweise haben die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute an ihre jeweiligen Träger 115 Millionen zur Verfügung gestellt. Die Ausschüttungen im Zeitraum 1959 bis 1961 betrugen allein 81 Millionen DM (226). Die Gewinnabführungen der Sparkassen von 1948/49 bis zum Jahre 1965 werden vom Deutschen Sparkassen- und Giroverband mit rund 300 Millionen DM angegeben (227).

Die von den Sparkassen zur Verfügung gestellten Überschüsse sind für die Gewährträger von großem Nutzen (228).

(223) Trende, aaO. S. 538.

(224) Trende, aaO., S. 535.

(225) Der Sparkassenstandpunkt vor der Bankenenquête 1933, Sparkasse 1963 S. 255.

(226) Die Sparkassen im Wettbewerb, aaO., S. 48.

(227) unveröffentlichte Angaben.

(228) Vgl. bereits Trende, aaO., S. 535. Hinsichtlich der Kritik gegenüber dem Rechtsgutachten Nipperdey-Schneider, aaO., s. Siburg, Sparkasse 1966 S. 166 f; ders., Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 1966 S. 871 f als Entgegnung gegenüber Janberg, Steuerprivilegien und Ertragskraft der Sparkassen, Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 1966, S. 692 ff - 695 f-; Starck, Die

Finanzauszeichnungen tragen dazu bei, Gemeindebedarf zu finanzieren. Sie sollen nach Gerth-Danco (229) vornehmlich für freiwillige soziale Zwecke oder kulturelle Projekte (230) eingesetzt werden, die ohne Sparkassenhilfe nicht zu verwirklichen wären.

Fälle aus der Praxis zeigen jedoch, daß in den Verwaltungsräten der Sparkassen - als den für die Bestimmung des Verwendungszwecks zuständigen Beschlussorganen - die Auffassungen besonders über den Bestimmungszweck der Überschüsse nicht immer einheitlich sind. Aufgabe der Sparkassenaufsichtsbehörden in den Ländern ist es, hier Klarheit zu schaffen (231). Die in diesem Zusammenhang bereits vorliegenden beispielhaften Aufzählungen (232) sollten hierbei überprüft und als Musterfälle zusammengefasst werden. Als "Leitbild" hinsichtlich des Verwendungszwecks könnte dabei auch der Inhalt des § 17 des Steueranpassungsgesetzes dienlich sein.

Steuerprivilegien der Sparkassen, NJW S. 1018; Grasmeyer, Zur Wettbewerbsdiskussion im Kreditgewerbe, Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, 1966 S. 910 ff.

- (229) Gerth-Danco, Das Sparkassenrecht in Nordrhein-Westfalen, aaO., S. 73 f; vgl. auch Ellgering, Sozialpolitische Aspekte der Sparkassenarbeit, Sparkasse 1966 S. 404 ff; Ipsen, Rechtsfragen zur Ausgliederung des Werbefernsehens, aaO., S. 2102 ff Anm. 15 (Überschußregelung); Klüber, Sparkasse und Gewährverband, Sparkasse 1965 S. 247; Siburg, aaO., S. 166 f; Weisser, Gemeinnützigkeit und Paritätspostulat, aaO., S. 335 (These 62).
- (230) Unzulässig ist jedoch die Finanzierung kommunaler Pflichtaufgaben.
- (231) Klärung der Zweifelsfragen im Erlaßweg. Hierzu siehe Kriterien der Gemeinnützigkeit, S. 94.
- (232) Aust, aaO., S. 105; Klüber, aaO., S. 247; Paschke, aaO., S. 56; Schramke, Erfolgswürdigung bei gemeinwirtschaftlichen Unternehmen, Sparkasse 1965, S. 315; o.V., Gemeinnützigkeit und Sozialerträge, Bankbetrieb 1964 S. 156.

Vornehmlich von Weisser (233) ist die Frage gestellt worden, ob die Sparkassen nicht besser selbst anstelle der Gewährträger "die in Betracht kommenden - gemeinnützigen - Leistungen durchführen sollten. Die Sparkassen würden dann insoweit durch selbständige Erfüllung der betreffenden öffentlichen Aufgaben die Gemeinden entlasten; sei es, daß sie die Überschüsse überhaupt nicht entstehen ließen und eben dadurch sozialpolitische Umverteilungseffekte erzielten, sei es, daß sie die Überschüsse nach eigenen Plänen verwendeten". Weisser "neigt zu der Auffassung, daß vieles für ein Mehr an solcher Autonomie der Sparkassen bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben spreche, zumal die Gemeinde an der Willensbildung der Sparkasse wesentlich beteiligt sei. Jedoch müsse vermutet werden, daß es bestimmte öffentliche Aufgaben gäbe, die von der Gemeinde besser selbst, auf Grund von Beschlüssen ihrer willensbildenden Organe, wahrgenommen würde". Hierin ist Weisser beizupflichten (234). Nicht einzusehen aber ist, warum bisher lediglich in Bayern (235), Bremen (236), Nordrhein-Westfalen (237) und in Schleswig-Holstein (238) die Sparkassen berechtigt sind, Überschüsse mit Zustimmung des Gewährträgers unmittelbar zu verwenden. Eine derartige Zuführung seitens der Sparkassen sahen bereits die "Bonner Materialien" (239) vor.

(233) Gemeinnützigkeit und Paritätspostulat, Sparkasse 1964 S. 353.

(234) Völling, Rechtsstellung und Aufgaben des Sparkassenrats, Stuttgart 1962, S. 16 ff, 39 ff, 88 f, 93 ff.

(235) § 39 Abs. 2 baySpkO.

(236) § 11 Abs. 2 bremG, § 36 Abs. 5 bremSa.

(237) § 32 nwG.

(238) § 29 schlholG, § 46 schlholSa.

(239) s. S. 49 Anm. 127.

§ 31 Abs. 5 S. 2 bwGE will diese Möglichkeit gleichfalls eröffnen. In der Begründung hierzu heißt es: "Da der Überschuss von der Sparkasse erwirtschaftet worden ist, soll diese auch bei seiner Verwendung mitwirken". Schon aus diesem Grunde ist anzuregen, das Sparkassenrecht in der Bundesrepublik insoweit einheitlich zu gestalten.

6. Weitere Verhaltensweisen der Sparkassen.

Es konnte festgestellt werden, daß die Sparkassen ihrem gesellschaftspolitischen Auftrag, bestimmte öffentliche Aufgaben unmittelbar zu erfüllen, in Übereinstimmung mit den aufgezeigten Kriterien (240) auch heute noch nachkommen.

Nachdrücklich haben sich die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute zum Beispiel auch bei der Altspargesetzgebung und den Problemen des Lastenausgleichs engagiert. Zu bemerken ist, daß sich die Sparkassen zur Vorfinanzierung der Hauptentschädigung im Rahmen des Lastenausgleichs angeboten und so dem Gesetzgeber eine zügige Abwicklung dieser vordringlichen sozialen Befriedigungsaufgabe ermöglicht haben.

Nachhaltig hat sich die Sparkassenorganisation ferner für die mit der Förderung des Sparens und der Vermögensbildung zusammenhängenden Maßnahmen eingesetzt. Die staatliche Sparförderung liegt auf einer Linie mit der Gründungsaufgabe der Sparkassen: die Sparkapitalbildung der wirtschaftlich schwächeren Bevölkerungskreise zu stärken, ihnen durch Vermögensbildung zu einer gesicherten sozialen Stellung zu verhelfen sowie gesamtwirtschaftlich zu gerechten sozialen Verhältnissen beizutragen. Von Anfang an haben sich die Kreditanstalten

(240) Vgl. S. 88, 111 - 132, 133 - 140.

daher für die Sparprämien eingesetzt (241). Ähnliches gilt auch für das Vermögensbildungsgesetz (242). Hier ging es darum, den Gedanken der selbstverantwortlichen Vermögensbildung in die Arbeiterschaft hineinzutragen, die bisher noch wenig am langfristigen Sparprozess und an den staatlichen Förderungsmaßnahmen partizipierte.

Darüber hinaus ist auf den wesentlichen Anteil der Sparkassen an der Entwicklung der Kommunen, des sozialen Wohnungsbaus sowie der Eingliederung der Heimatvertriebenen hinzuweisen. Zur Finanzierung von Schulen, Krankenhäusern, Altenheimen und Straßen hat beispielsweise die Sparkassenorganisation etwa 70 % aller Kommunalkredite aufgebracht, ohne jedoch hierdurch eine Verschiebung in der Rangfolge ihrer satzungsgemäßen Aufgaben herbeizuführen (243). Von 8,8 Millionen nach 1949 erstellten Wohnungen schließlich wurde von den Kreditanstalten nahezu jede zweite Wohnung mitfinanziert (244). Durch all diese Maßnahmen haben die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute für eine Verbesserung der Eigentums- und Wirtschaftsstruktur gesorgt und damit - auch in diesem Zusammenhang - ihren gesellschafts- und kommunalpolitischen Auftrag erfüllt.

- (241) S. prämienbegünstigtes Vertragssparen bei den Sparkassen seit 1959 in "Die Sparkassen in Zahlen" Nr. 312 (I/67).
- (242) Zweites Gesetz zur Förderung der Vermögensbildung der Arbeitnehmer (BGBl. 1965 Teil I S. 585).
- (243) Personal-, Hypothekar- und Kommunalkredite der Sparkassen seit 1948 s. "Die Sparkassen in Zahlen", aaO., Nr. 404 S. 1 (I/67).
- (244) Finanzierung des Wohnungsbaus durch die Sparkassen seit 1950 s. hierzu "Die Sparkassen in Zahlen", aaO., Nr. 450 S. 1 (I/67).

7. Die Überwachung des Gemeinnützigkeitsprinzips.

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, daß die Entwicklung der Sparkassen von Spezialinstituten (Spareinlagensammlung) zu angenäherten Bankbetrieben zwar die Geschäftsstruktur der Kreditanstalten, nicht jedoch ihre Geschäftsprinzipien verändert hat. Grundsätzlich arbeiten die Sparkassen auch heute noch gemeinnützig. Einzuräumen aber ist, daß in zwei Bereichen des Sparkassenwesens sich gegenwärtig Entwicklungen anbahnen, die mit der aufgezeigten Unternehmensgesinnung der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute nicht im Einklang stehen, nämlich: Die Beteiligungen an Wirtschaftsunternehmen sowie im Spendenwesen. Zwar handelt es sich hier nur um Einzelerscheinungen, die ein "pars-pro-toto" Denken nicht rechtfertigen. Ein Einschreiten der Staatsaufsichtsbehörden dürfte jedoch geboten sein.

Wie festgestellt werden konnte, haben erstmals Lohe (245) und Schierjott (246) in der Vergangenheit auf Versäumnisse der Aufsichtsbehörden hingewiesen und eine strengere Kontrolle der gemeinnützigen Unternehmensgesinnung der Sparkassen durch die Staatsaufsichtsbehörden gefordert (247). In jüngster Zeit waren es vor allem Aust (248), Stützel (249) und die Studie des Verbandes der privaten Kreditinstitute in Bayern (250), die den Aufsichtsbehörden eine mangelnde aktive Haltung gegenüber gewissen "Auswüchsen" im Sparkassenbereich vorwarfen (251).

Vor der Behandlung der beiden erwähnten "Problemkreise" soll - der Vollständigkeit halber - zunächst auf die Staatsaufsicht über die Kreditanstalten eingegangen werden.

(245) Lohe, aaO., S. 115 f.

(246) Schierjott, aaO., S. 33 ff - 35 -.

(247) S. auch Kleiner, aaO., S. 37 und Simon, aaO., S. 61.

(248) Aust, aaO., S. 31, 107, 268.

(249) Stützel, aaO., S. 490.

(250) Studie, aaO., S. 42 ff - 42, 44 -.

Wie bereits ausgeführt (252), handelt es sich bei dem sparkassenrechtlichen Begriff der Gemeinnützigkeit um einen unbestimmten Gesetzesbegriff. Die Ermittlung des Sinngehalts derartiger Begriffe ist eine Rechtsfrage, die von der gesetzessanwendenden Verwaltungsbehörde uneingeschränkt unter eigener Verantwortung zu beantworten - und gerichtlich nachprüfbar - ist.

Die Sparkassen unterliegen einer Staatsaufsicht. Der Staat beaufsichtigt die Kreditanstalten, um sicherzustellen, daß ihre Verwaltung und Geschäftsführung im Einklang mit den Gesetzen und der Sparkassensatzung geführt werden.

Nach herrschender Meinung (253) ist das Sparkassenrecht ein Teil des "Rechts der Wirtschaft (Bank- und Börsenwesen)" im Sinne des Art. 74 Ziff. 11 GG. Es gehört damit zur konkurrierenden Gesetzgebung, die sich dahin auswirkt, daß der Bund auf dem Gebiet des Sparkassenrechts für alle geschäftspolitischen Vorschriften zuständig ist, die der einheitlichen wirtschaftlichen Ordnung und Gestaltung des Sparkassenwesens im Bund dienen. Damit sind beispielsweise die Notverordnung vom 5. August 1931 und der 5. Teil Kap. I Art. 1 §§ 1, 2, 5 - 7 (254), Art. 6 und Kap. VIII §§ 1 - 3 (255) der 3. NotVO (256) einschließlich der aufgrund des Kap. VIII der 3. NotVO erlassenen Prüfungspflichtverordnung, die sämtlich Fragen der Geschäftspolitik zum Inhalt haben, Bundesrecht geworden. Demgegenüber gehört die Regelung der Verwaltung

-
- (251) S. Düvel, aaO., S. 320;
Klüber, Sparkasse und Gewährverband, aaO., S. 246.
- (252) S. 53.
- (253) Sprengel, Sparkasse 1952 S. 101 = DöV 1952 S. 69;
Die Sparkassen im Wettbewerb, aaO., S. 28 mit
weiteren Anmerkungen.
- (254) Rechtliche Verselbständigung der Sparkassen,
Liquiditätsreserve, Hypothekenkontingent,
Personalhöchstkreditgrenze.
- (255) Jahresabschlußprüfung.
- (256) vom 6. Oktober 1931 i.d.F. vom 8. Dezember 1931
(RGBl. I S. 699).

und Organisation, wie alle Fragen, die sich aus der Stellung der Sparkassen als Anstalten des öffentlichen Rechts und aus ihrem Charakter als kommunale, auf der Grundlage des Kommunalverfassungsrechts der Länder errichtete Wirtschaftsunternehmen ergeben, zur Zuständigkeit der Ländergesetzgebung. Die Aufsicht über die Sparkassen ist - mit Ausnahme in den Stadtstaaten - zweistufig. Allgemeine oder untere Aufsichtsbehörden sind die Bezirksregierungen, oberste Sparkassenaufsichtsbehörden die Wirtschafts- (257), Innen- (258) oder Finanzminister (259) in den Ländern (260). Nach § 25 Abs. 4 - 7 des Landesgesetzes über die Neuordnung des Sparkassenwesens (Sparkassengesetz) vom 12. März 1958 (261) im Lande Rheinland-Pfalz kann die Sparkassenaufsichtsbehörde "sich jederzeit über die Angelegenheiten der Sparkassen unterrichten; sie kann an Ort und Stelle prüfen und besichtigen, mündliche und schriftliche Berichte anfordern sowie Akten und sonstige Unterlagen einsehen. Sie kann an den Sitzungen des Verwaltungsrates teilnehmen; sie kann auch verlangen, daß der Verwaltungsrat zur Behandlung einer bestimmten Angelegenheit einberufen wird. Die Sparkassenaufsicht kann Beschlüsse und Anordnungen der Organe der Sparkassen, die das Recht verletzen, aufheben und verlangen, daß Maßnahmen, die aufgrund derartiger Beschlüsse getroffen worden sind, rückgängig gemacht werden. Erfüllt eine Sparkasse die ihr gesetzlich obliegenden Pflichten oder Aufgaben nicht, so kann die Sparkassenaufsichtsbehörde die Sparkasse anweisen, innerhalb einer bestimmten Frist das Erforderliche zu veranlassen. Kommt die Sparkasse der Anweisung nicht innerhalb der ihr gesetzten Frist nach, so kann die Sparkassenaufsichtsbehörde anstelle der Sparkasse

(257) Berlin, Hessen, Nordrhein-Westfalen,
Rheinland-Pfalz, Saarland.

(258) Baden-Württemberg, Bayern, Schleswig-Holstein.

(259) Bremen, Hamburg, Niedersachsen.

(260) S. im Übrigen die Übersicht bei Esch-Oberbillig,
Sparkassenrecht in der Bundesrepublik, aaO.,
Anm. 6 zu § 25.

(261) GVB1. S. 47.

das Erforderliche anordnen und auf deren Kosten selbst durchführen oder durch einen Dritten durchführen lassen. Wenn und solange der ordnungsgemäße Gang der Geschäftsführung der Sparkasse es erfordert und die Befugnisse der Sparkassenaufsichtsbehörde nicht ausreichen, kann die oberste Sparkassenaufsichtsbehörde Beauftragte bestellen, die alle oder einzelne Aufgaben der Sparkasse oder eines ihrer Organe auf Kosten der Sparkasse wahrnehmen".

Die Staatsaufsicht ist daher grundsätzlich auf eine Rechts- und Pflichtenaufsicht ("Rechtmäßigkeitsaufsicht") beschränkt (262). Die Überwachung der Einhaltung des Gesetzesbegriffs "Gemeinnützigkeit", demnach das gesamte Geschäftsgebaren der Sparkassen, fällt hierunter.

Von der Staatsaufsicht hängt es daher ab, wie streng der gemeinnützige Auftrag der Sparkassen überwacht und gelenkt wird.

Die eingangs aufgeworfenen Fragen nach den Beteiligungen der Kreditanstalten an Wirtschaftsunternehmen sowie des Spendenwesens sollen nunmehr behandelt werden.

- b) Die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute können sich grundsätzlich nur an Einrichtungen der Sparkassenorganisation beteiligen (263). Sonstige Beteiligungen bedürfen außerdem der Genehmigung der obersten Sparkassenaufsichtsbehörde (263). Der Ausnahmecharakter ist hierbei stets zu wahren.

Gegen die Beteiligung von Sparkassen, insbesondere an privaten oder nicht überwiegend im Besitz öffentlicher Verbände befindlichen Unternehmungen, hat sich bereits der Runderlaß des Ministeriums des Innern und des Finanz-

(262) Frick, Die Staatsaufsicht.., S. 164 ff - 164, 166 -.

Zur Anstalts- und Bankenaufsicht s. Allgemeine Begründung zu § 52 KWG bei Schork, aaO., S. 137.

(263) Vgl. S. 59 ff.

ministeriums vom 15. Dezember 1921 (264) ausgesprochen, "weil derartige Geschäfte leicht die Sicherheit der Einlagen gefährden können". Schon unter der Geltung der Mustersatzung aus dem Jahre 1932 (265) war im übrigen der Beitritt zu Unternehmen mit rein erwerbswirtschaftlicher Zielsetzung (Gesellschaften mit beschränkter Haftung oder Genossenschaften) - auch wenn es sich um unerhebliche Beträge handelte - verboten. Es lag hier der Gedanke zugrunde, daß derartige Beitritte unter Umständen weitere noch nicht übersehbare finanzielle Verpflichtungen für die Kreditanstalten zur Folge haben könnten (266).

Beteiligungen, die eine Kreditanstalt entgegen dem Verbot eingeht, sind zwar bürgerlich-rechtlich wirksam, sie können aber zu einer Schadensersatzverpflichtung der verantwortlichen Personen des Instituts und unter Umständen zu einer dienststrafrechtlichen Verfolgung dieses Personenkreises führen.

Aufgabe der Sparkassenaufsichtsbehörden sollte es sein, derartige Beteiligungen nicht zuzulassen und gegebenenfalls von ihren gesetzlichen Einschreitungsmöglichkeiten Gebrauch zu machen (267). Nur so wird zukünftig wirksam jeglichen Aufweichungstendenzen in diesem Bereich entgegengetreten werden können.

(264) MBliV 1922 S. 137.

(265) § 23 Abs. 2 MuSa 1932 (MBliV S. 853)
i.d.F. vom 27. Dezember 1934 (MBliWiA 1935 S. 2).

(266) Perdelwitz-Fabricius-Kleiner, aaO., S. 298.

(267) Vgl. § 25 Abs. 4 - 7 des Sparkassengesetzes von Rheinland-Pfalz; im übrigen s. Esch-Oberbillig, Sparkassenrecht in der Bundesrepublik, aaO., S. 13 f Anm. 6 zu § 25.

c) Nach Weisser (268) müssen die Gemeinden auf eine gewisse Entlastung durch die Sparkassen auf kultur- und gesundheitspolitischem Gebiet Wert legen. Hiergegen ließe sich grundsätzlich dann nichts einwenden, wenn die hierfür erforderlichen Geldmittel im Rahmen von Kommunalkrediten oder der Überschußverwendung zur Verfügung gestellt würden. In den letzten Jahren war jedoch festzustellen, daß die Kreditanstalten an ihre Gewährträger in nicht unerheblichem Umfang Spenden leisten, deren Zweckbestimmung von unterschiedlicher Art ist (269). Die Hingabe von derartigen Spenden ist eine Geldgewährung ohne bestehende rechtliche Verpflichtung. Die Aufsichtsbehörden hatten ursprünglich solche Geldzuwendungen "wegen der noch völlig ungeklärten Rentabilitätslage" für unzulässig angesehen (270). Mit Erlaß vom 12. Oktober 1950 - 5050 - V/2 - (271) wurde zum Beispiel vom Hessischen Ministerium der Finanzen gegenüber den Regierungspräsidenten in Wiesbaden und Kassel folgendes angeordnet: "Auf Vorschlag der Hessischen Sparkassen - und Giroverbände bin ich damit einverstanden, daß den Sparkassen gestattet wird, in den Voranschlag für das Rechnungsjahr 1950 Spenden für wohltätige und soziale Zwecke (an Caritasverband, Evangelisches Hilfswerk, Rotes Kreuz u. dergl.) einzusetzen

(268) Weisser, Gemeinnützigkeit und Paritätspostulat, aaO., S. 355 (These 62).

(269) Spende einer Kreditanstalt an den Gewährträger anläßlich eines Sparkassenjubiläums. Spende zur Jugendbetreuung, für ein Gefallenenehrenmal, Altersheim, Kindergarten, Hallenbad. Festzustellen waren weiter Spenden für Instandsetzungsarbeiten an einer Burg, Wiederherstellung von anderen Gebäuden, ferner für ein Museum und Anschaffung einer Orgel u.ä.

(270) Erlaß des Hessischen Ministers der Finanzen vom 3. Dezember 1947 - BV 3 C 2100 - (nicht veröffentlicht). S. auch Perdelwitz-Fabricius-Kleiner, aaO., S. 416 ff (Runderlaß des Reichs- und Preußischen Ministers für Wirtschaft vom 10. Oktober 1935 - MBlWiA S. 313 - Anh. 15 Nr. 4).

(271) Unveröffentlicht.

- a) bei einem Gesamtbetrag der Verwaltungskosten der Kapitel I und II des genehmigten Voranschlages bis zu 200.000,-- DM einen Betrag bis zur Höhe von 1 v.T. dieser Verwaltungskosten,
- b) bei einem Gesamtbetrag der Verwaltungskosten der Kapitel I und II des genehmigten Voranschlages von über 200.000,-- DM bis 400.000,-- DM einen Betrag von $\frac{3}{4}$ v.T. dieser Verwaltungskosten, wobei jedoch immer der Höchstbetrag unter a), d.h. 200,-- DM, erreicht werden darf,
- c) bei einem Gesamtbetrag der Verwaltungskosten der Kapitel I und II des genehmigten Voranschlages von über 400.000,-- DM einen Betrag in Höhe von $\frac{1}{2}$ v.T. dieser Verwaltungskosten; das zuständige Gremium kann aber bei diesen Sparkassen auf alle Fälle 300,-- DM zur Ausgabe beschließen" (272).

Unter Aufhebung des genannten Erlasses (273) hat der Hessische Minister für Arbeit, Wirtschaft und Verkehr (274) im Runderlaß vom 8. April 1954 (275) die Ansicht vertreten, daß er "keinerlei Einwendungen mehr dagegen erheben werde, wenn sich die Sparkassen an Spenden zu gemeinnützigen oder kulturellen Zwecken beteiligen, vorausgesetzt, daß auch

(272) Mit Erlaß vom 30. Oktober 1950 - 5050 - V/2 - (nicht veröffentlicht) an die Regierungspräsidenten in Wiesbaden und Kassel hat der Hessische Minister der Finanzen bestätigt, daß soweit die Sparkassen des Landes Hessen Ausgaben für wohltätige und soziale Zwecke im Rechnungsjahr 1950 vornehmen, diese Ausgaben keiner vorherigen Genehmigung zur Überschreitung der von den Aufsichtsbehörden bereits genehmigten Verwaltungskostenvoranschläge für das Rechnungsjahr 1950 bedürfen. Auch einer Nachtragsgenehmigung nach Abschluß des Rechnungsjahres 1950 bedurfte es nicht, wenn die Voranschläge 1950 nur aus Anlaß und im Rahmen des Erl. vom 12. Oktober 1950 überschritten worden waren.

(273) S. Anm. 271.

(274) Auf den die Sparkassenaufsicht zwischenzeitlich übergegangen war.

(275) W I c 3 B 4720, N 2 - A 50 - nicht veröffentlicht -.

hierbei die Grundsätze einer sparsamen Haushaltsführung beachtet würden". Die zuständigen Organe der Sparkassen wurden gebeten darauf zu achten, daß die eingesetzten Spendenbeträge der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute jeweils in einem angemessenen Verhältnis zu ihrer Ertragslage stehen. Das Ministerium für Wirtschaft und Verkehr Rheinland-Pfalz hat als oberste Sparkassenaufsichtsbehörde im Erlaß vom 28. September 1953 (276) in "Anbetracht der inzwischen veränderten Verhältnisse" gleichfalls keine Bedenken gegen Spenden der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute zu gemeinnützigen Zwecken unter der Voraussetzung, daß hierbei "die Grundsätze einer sparsamen Haushaltsführung beachtet werden", erhoben. Auch hier wurde gebeten, bei der Prüfung der Verwaltungskostenvoranschläge darauf zu achten, "daß die eingesetzten Spendenbeträge jeweils in einem angemessenen Verhältnis zur Ertragslage der Kreditanstalten stehen". Demnach können nur Spenden für gemeinnützige oder kulturelle Zwecke, die unter Wahrung des Grundsatzes einer sparsamen Haushaltsführung in einem angemessenen Verhältnis zur Ertragslage der Sparkassen stehen, an den Gewährträger als zulässig angesehen werden. Dabei wird auch die Höhe der Spenden anderer Einrichtungen nicht ganz unberücksichtigt zu lassen sein. Jedenfalls dürften jedoch Spendenbeträge von Sparkassen, die über ca. DM 20.000,-- jährlich betragen, mit dem Grundsatz einer sparsamen Haushaltsführung nicht mehr zu vereinbaren sein. Die Praxis zeigt, daß darüber hinausgehende Zuwendungen der Kreditanstalten an ihre Gewährträger keine Ausnahmen darstellen und selbst Beträge über DM 100.000,-- von einem Institut jährlich in der Vergangenheit geleistet wurden. Solche Spenden an den Gewährträger sind verdeckte, mit den Überschußbestimmungen in den Ländern nicht im Einklang stehende vorweggenommene Gewinnausschüttungen, die unzulässig sind. Derartige Vorkommnisse berechtigen zu der Frage, inwieweit die Sparkassenaufsichtsbehörden hätten eingreifen müssen.

Zu bemerken ist zunächst, daß die bekanntgewordenen Spendenerlasse in den Ländern veraltet sind. Zur Lenkung der sich hier anbahnenden Entwicklung, die mit der gemeinnützigen Unternehmensgesinnung der Sparkasse nicht im Einklang steht, sind zeitgemäßere Anordnungen, die unverzüglich zu erlassen wären, notwendig. Diese sollten bestimmen, daß grundsätzlich alle Spenden der Sparkassen von den Staatsaufsichtsbehörden zu genehmigen seien. Nur solche Zuwendungen an die Gewährträger dürften dabei als zulässig anzusehen sein, die gemeinnützigen Zwecken im Sinne der obigen Ausführungen dienen. Ein Betrag von jährlich 10.000,-- sollte als Höchstgrenze nicht überschritten werden dürfen. Entsprechend geringer gestaffelte Spenden wären nach den Gesamteinlagen der Kreditanstalten von den Sparkassenaufsichtsbehörden im Erlaßweg festzusetzen. Die Sparkassen- und Giroverbände sollten hierzu gehört werden. Auf strenge Einhaltung hätten die Aufsichtsbehörden zu achten. Hervorzuheben wäre schließlich, daß eine unzulässig vorweggenommene Gewinnausschüttung zur Einleitung disziplinarrechtlicher Verfahren gegen die Vorstandsmitglieder der Sparkassen führen könnte.

8. E r g e b n i s .

Die Betrachtung hat gezeigt, daß die Entwicklung der Sparkassen von Spezialinstituten (Spareinlagensammlung) zu angenäherten Bankbetrieben zwar die Geschäftsstruktur der Kreditanstalten verändert hat, nicht jedoch die Geschäftsprinzipien. Grundsätzlich verfolgen die Sparkassen auch heute noch das gemeinnützige Prinzip in der bezeichneten Weise.

Gesetze

Baden:	Gesetz über die öffentlichen Sparkassen vom 2. Februar 1940 (GVBl. S. 19)
Bayern:	Gesetz über die öffentlichen Sparkassen vom 1. Oktober 1956 (GVBl. S. 187)
Berlin:	Berliner Sparkassengesetz vom 13. Juli 1960 in der Fassung vom 22. März 1967 (GVBl. S. 521)
Bremen:	Gesetz über die Neuordnung des Sparkassenrechts im Gebiet der Stadt Bremerhaven und über die Aufhebung sparkassenrechtlicher Vorschriften vom 22. April 1955 (SaBremR 762 - a - 1) in der Fassung vom 14. März 1967 (GBI. S. 23)
Hessen:	Hessisches Sparkassengesetz vom 10. November 1954 (GVBl. S. 197)
Niedersachsen:	Sparkassengesetz für das Land Niedersachsen vom 6. Juli 1962 (GVBl. S. 77)
Nordrhein-Westfalen:	Gesetz über die Sparkassen sowie über die Girozentralen und Sparkassen- und Giroverbände vom 7. Januar 1958 (GV. NW. S. 5)
Rheinland-Pfalz:	Landesgesetz zur Neuordnung des Sparkassenwesens vom 12. März 1958 (GVBl. S. 47) in der Fassung vom 17. März 1967 (MinBl. Sp. 405)
Saarland:	Saarländisches Sparkassengesetz vom 17. Dezember 1964 Gesetz Nr. 807 (Amtsbl. des Saarlandes 1965 S. 21)
Schleswig-Holstein:	Sparkassengesetz für das Land Schleswig-Holstein vom 6. Mai 1958 (GVBl. S. 191)
Württemberg:	Württembergisches Sparkassengesetz vom 24. März 1932 (RegBl. S. 97) in der Fassung des Gesetzes vom 18. November 1957 (GesBl. S. 139)

Mustersatzungen

- Baden: Satzung I für Gemeinde- und Städtische Sparkassen in der Fassung des Erl. des Innenministeriums Baden-Württemberg vom 4. April 1960 - Nr. VI 7040/225 - (GemABl. des Landes Baden-Württemberg Nr. 12 vom 29. April 1960)
- Satzung II für Verbands-(Bezirks-)Sparkassen in der Fassung des Erl. des Innenministeriums Baden-Württemberg vom 4. April 1960 - Nr. VI 7040/225 - (GemABl. des Landes Baden-Württemberg Nr. 12 vom 29. April 1960)
- Bayern: Verordnung über die Verwaltung und den Betrieb der Sparkassen vom 12. November 1965 (GVBl. S. 334)
- Mustersatzung für die Sparkassen
EntschlieÙung des Bay. Staatsministeriums des Innern vom 26. Juni 1964 - I B 5 - 3062/6 - 2 (MABl. S. 362)
- Berlin: Verordnung über die Satzung der Sparkasse der Stadt Berlin West vom 10. Oktober 1960 in der Fassung vom 12. Februar 1964 (GVBl. S. 253)
- Bremen: Satzung für die Städtische Sparkasse Bremerhaven vom 13. Juni/10. Juli 1952 in der Fassung vom 27. Januar/4. März 1960 (GVBl. Nr. 15 vom 12. April 1960)
- Hamburg: Satzung der Hamburger Sparkasse von 1827 vom 1. Juli 1956 in der Fassung vom 6. März 1962 (Amtl. Anzeiger der Freien und Hansestadt Hamburg vom 30. März 1962)
- Satzung der Sparkasse von 1864 vom 30. Oktober 1954 in der Fassung vom 1. Februar 1961
- Hessen: Mustersatzung A und B vom 5. Juni 1955 in der Fassung vom 10. Juli 1963 (StaatsAnz. S. 875)
- Niedersachsen: Verordnung über die Mustersatzung für die Sparkassen in Niedersachsen vom 15. Oktober 1962 (GVBl. S. 204) in der Fassung vom 23. Juni 1965 (GVBl. S. 147)

- Nordrhein-
Westfalen: Mustersatzung für die Sparkassen in
Nordrhein-Westfalen vom 1. April 1958
in der Fassung vom 19. März 1967
(GV. NW. S. 50)
- Rheinland-
Pfalz: Mustersatzung für Sparkassen vom 17. Juni
1958 in der Fassung vom 17. März 1967
(StaatsAnz. 1967 vom 26. März 1967 S. 8)
- Saarland: Mustersatzung für die saarländischen
Sparkassen vom 22. April 1965 (Amtsbl.
des Saarlandes vom 10. Mai 1965)
- Schleswig-
Holstein: Mustersatzungen A, B, C vom 16. Juni 1958
in der Fassung vom 28. Juni 1963
(Amtsbl. Nr. 28 Ausgabe A S. 329)
- Württemberg: Mustersatzung für die württembergischen
Sparkassen vom 25. März 1955 in der
Fassung vom 30. Dezember 1963

Sparkassenrecht in den übrigen Ländern

- Anhalt: Verordnung über die Sparkassen vom 9. August 1932 (GS. S. 29)
- hier: § 15 Abs. 2 -
- Baden: Gesetz zur Änderung des Sparkassengesetzes vom 9. April 1880 sowie vom 28. Juni 1923 (GVBl. S. 201)
- hier: §§ 1 Abs. 1, 12 Abs. 2- sowie Gesetz über die öffentlichen Sparkassen vom 29. Mai 1931 (GVBl. S. 175)
- hier: §§ 1 Abs. 1, 12 Abs. 2 -
Verordnung über die Organisation und den Geschäftsbetrieb der Sparkassen und der Badischen Kommunalen Landesbank - Girozentrale - vom 26. Oktober 1932 (GVBl. S. 259)
- hier: §§ 1 Abs. 1, 2; 20 Abs. 2 Satzung I -
- Bremen: Verordnung über die Sparkasse vom 1. März 1933 (GVBl. S. 35)
- hier: § 13 b -

Satzung der Städtischen Sparkasse in Bremerhaven vom 7./28. März 1933 (GVBl. S. 85)
- hier: §§ 1 Abs. 1, 2; 21; 36 Abs. 3; 39 Abs. 4 -
- Hamburg: Verordnung über die Rechtsverhältnisse von Spar- und Girokasse vom 5. Februar 1932 (GuVBl. S. 63)
- Hessen: Gesetz über die öffentlichen Sparkassen vom 8. August 1902 (GS. für das Großherzogtum Hessen 1819 - 1905, Bd. III S. 879)
- hier: Art. 4 Ziff. 4 -

Verordnung zur Durchführung des V. Teils Kap. I der Dritten Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen und zur Bekämpfung politischer Ausschreitungen vom 6. Oktober 1931 vom 21. Dezember 1931 (RegBl. S. 231)
- Lippe: Verordnung über die kommunalen Sparkassen vom 31. Dezember 1932 (GS. 1933 S. 1)
- hier: § 22 Abs. 2 -

Oldenburg (Landesteil Oldenburg): Gesetz zur Änderung des Gesetzes für den Landesteil Oldenburg in der Fassung vom 26. Mai 1931 (GBI. 47 Bd. S. 255)
- hier: § 43 -

Verordnung des Staatsministeriums für den Landesteil Oldenburg über die Sparkassen vom 7. Februar 1933 (GBI. 48. Bd. S. 23)

Gesetz für den Landesteil Oldenburg, betreffend die Landessparkasse zu Oldenburg vom 3. Juli 1933 (GBI. 48. Bd. S. 431)
- hier: § 15 -

Oldenburg (Landesteil Birkenfeld):
Verordnung für den Freistaat Oldenburg über die Sparkasse vom 27. Mai 1933 (GBI. für den Freistaat Oldenburg, Landesteil Birkenfeld 28. Bd. S. 537)
- hier: § 16 Abs. 3 -

Württemberg:

Verordnung des Innenministeriums zum Vollzug des Sparkassengesetzes vom 5. Mai 1932 (RegBl. S. 149)

Lebenslauf

Am 25. Mai 1930 wurde ich als Sohn des Kommunalbeamten Josef Zuber und seiner Ehefrau Barbara, geb. Czerner, in Kiel geboren.

Nach vierjährigem Volksschulbesuch in Oberhausen (Rheinland) und neunjähriger Gymnasialzeit in Oberhausen bestand ich am 6. Februar 1951 die Reifeprüfung am Naturwissenschaftlichen Gymnasium in Oberhausen (Rheinland).

Ich studierte an den Universitäten in Köln, Heidelberg, Bern und Mainz Rechtswissenschaft.

Das Erste Juristische Staatsexamen legte ich am 9. November 1955 vor dem Justizprüfungsamt bei dem Oberlandesgericht in Düsseldorf ab.

Meine Referendarzeit im Oberlandesgerichtsbezirk Düsseldorf schloß ich am 21. Juli 1961 mit der Großen Juristischen Staatsprüfung vor dem Landesjustizprüfungsamt ab.

Zur Zeit bin ich als Regierungsrat bei dem Ministerium für Wirtschaft und Verkehr des Landes Rheinland-Pfalz tätig.

Die mündliche Doktorprüfung hat am 22. Dezember 1967 stattgefunden.

